



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



دور نظام الأمبودسمان في إرساء الحوكمة الإدارية دراسة مقارنة بين المغرب وتونس وفق النموذج السويدي

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة العامة المقارنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

أ.د. قاسم ميلود

من إعداد الطالبة:

سمية دندوقي

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الأستاذ
رئيسا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر أ	سالمة الامام
مشرفا ومقررا	جامعة ورقلة	أستاذ	أ.د. قاسم ميلود
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر أ	محمد صالح بوعافية
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر أ	عبد المجيد رمضان
مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر أ	العلمي بن عطا لله
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ	نور الدين حتحوت

السنة الجامعية: 2022/2023

شكر وتقدير:

أتقدم بالشكر الخالص والجزيل إلى أستاذي الأستاذ الدكتور قاسم ميلود الذي قبل الإشراف على هذا البحث وعلى جهده وإرشاداته التوجيهية والعلمية.

كما أتقدم بالشكر للأستاذ زغدار لحسن على توجيهه وتقديمه المعلومات القيمة.

وأقدم بشكري الخالص لكل عمال مكتبة جامعة 11 ديسمبر بقرطاج بتونس قسم الحقوق والعلوم السياسية.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر الخالص للزميل قادري خليل بجامعة قرطاج على التعاون وتقديم المساعدة لإنجاز هذه الأطروحة.

كما أتقدم بأسمى عبارات التقدير والإمتنان على كل من ساعد في إنجاز هذا البحث وأرجو أن تكون هذه الأطروحة في المستوى اللائق والمقبول للسادة أعضاء لجنة المناقشة.

الطالبة: سميرة دندوقي

ينصب موضوع دراستنا حول نظام الوساطة الإدارية "الأمبودسمان" كأحد أهم الدراسات الإدارية والقانونية والسياسية الهامة والمتخصصة، والذي أصبح محط أنظار حكومات العالم كأهمية ضرورية توجهت إليها معظم الجهود الحكومية سياسة وإدارة خاصة في أنظمة تتميز بالتوافق والإستقرار في هيئاتها الإدارية والسياسية وتعترف بالممارسات الديمقراطية، والجدير بالبحث في تسليط الضوء على دور هذا النظام كجهاز رقابي أستحدث نظرا للأهمية التي يوليها في إضفاء الطابع المؤسسي على سيادة القانون وضمان حماية حقوق الأفراد وتعزيز الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة، نظرا أن أهم وظائفه في ضمان المسائلة الإدارية على المؤسسات الإدارية، بالتالي فإن الشفافية والمسائلة كمعايير مهمة لا غنى عنها في تجسيد مبادئ الحكامة الإدارية.

ولضمان تشجيع الإدارة الرشيدة أو بما يطلق عليه الحكامة الإدارية لمؤسسات وأجهزة هذه الدول التي تتطوي عليها دراستنا في مكافحة التمييز والمحاباة وتدعيم الشفافية، كون الوسيط الإداري يبحث في شكاوي المواطنين، إلى جانب محاولة التصدي للخلل الوظيفي في مؤسسات وأجهزة هذه الدول وإقتراحه بعضا من الحلول وعلاجها، فالحكامة الإدارية والإدارة الرشيدة تتطلب الإمتثال للقوانين، والإستجابة بشكل كامل لمتطلبات وإحتياجات الأفراد داخل المجتمع.

ومن هنا أولت العديد من النظم المختلفة حول العالم إهتماما كبيرا بإستحداث نموذج الوسيط الإداري كجهاز رقابي جديد، مساعدا للأجهزة السياسية في دول تحترم المبادئ والممارسات الديمقراطية. لقد برزت ظاهرة "الوساطة الإدارية" في المجال الإداري كصورة بديلة على الرقابة التقليدية الكلاسيكية التي عهدتها الدول سابقا، وفي خضم التحولات التي شهدتها الإدارة المعاصرة، من أجل تحسين الأداء وفق متطلبات الحكامة الإدارية.

إن العائق الأكبر اليوم في سبيل تحقيق الإصلاح الإداري بمفهومه الحديث من حيث الإدارة بالأداء، والإدارة بالجودة وغيرها من المفاهيم المتعلقة بالإصلاحات الإدارية، هو تغول الجهاز البيروقراطي نظرا لما يخلفه من ممارسات وتعسفات نتج عنه إدارة منغلقة على نفسها بالتالي سلوكها وأدائها مع المتعاملين معها يكون في اصطدام دائم، مما يعرقل مصالح المواطن بالدرجة الأولى.

وفي ضوء ذلك شهدت العديد من النظم المختلفة بالخصوص الغربية، كانت على رأسها دولة السويد أول من بادرت بإستحداث جهاز جديد له علاقة وطيدة بوظيفة الرقابة على أعمال الإدارة العامة، يعرف بنظام

Ombudsma كأول نموذج مستقل عن الإدارة العامة، لمحاولة الارتقاء بحقوق الانسان سمة ومعيارا للدولة الديمقراطية، كان ظهوره بالتوازي مع إستمرارية التغول البيروقراطي للإدارة، وقد طُرحت فكرة تطوير هذا النظام حتى غن فصل عن الإدارة ليصبح إمتداداً لسلطة البرلمان في السويد، بعد أن كان تابعا لسلطة التاج. ومع الإهتمام العالمي المتزايد بهذا النظام كبديل رقابي ما جعل العديد من دول العالم في العقود الأخيرة مركزة في البحث عن أجهزة رقابية جديدة حديثة في اطار سياسات الإصلاح الإداري وعلى إثر مسألة الأخذ به وإلى غاية تعميمه في معظم دول العالم، وفي ضوء هذه الوضعية، فقد بادرت المغرب وتونس كدول حديثة في مجال الوساطة الإدارية بإحداث هذه المؤسسة، من أجل خلق إمكانية التوسط بين الإدارة العامة والمتعاملين معها.

أهمية الموضوع:

تبرز أهمية دراستنا من الناحية الموضوعية في التوافق مع معظم الإتجاهات النظرية الحديثة والمعاصرة التي تؤكد على أهمية مبادئ الحكامة الإدارية كمقاربة بديلة للتدبير والتسيير، هذا من جهة ومن جهة أخرى أهمية البعد البيئي في دراسة النظم الإدارية، وإستحداث نماذج رقابية حديثة من شأنها أن تركز الملامح الرئيسية لفكرة توزيع السلطة للرقابة الحديثة البديلة على الرقابة الكلاسيكية على مؤسسات وأجهزة الإدارة العامة. وعلى الرغم من الأهمية الإدارية والقانونية والإجتماعية التي يوليها دور الأمبودسمان (الوسيط الإداري) إلا أن الدراسات التي تتعلق بدوره مازالت نادرة وشحيحة وهو الأمر الذي دفعنا إلى أن نخوض في هذا الموضوع، إلى جانب فهم وإبراز القيمة العلمية المفسرة لمقاربات نظم الوساطة الإدارية والتأكيد على دورها في حماية وإنصاف المواطن من تجاوزات وسوء الإدارة، من خلال ضمانه على تشجيع الإدارة الرشيدة ومكافحة التمييز والمحاباة وتدعيم الشفافية، كون مهمة الوسيط الإداري تكون بالتحقيق في شكاوي المواطنين ومن جهة أخرى مقاومة الخلل الوظيفي في مؤسسات وأجهزة الإدارة العامة.

كما تتحدد القيمة العملية لموضوع البحث الذي نحاول أن نعالجه في دور مؤسسات الوساطة الإدارية (الوسيط الإداري) في الدول التي استحدثته فبعث مؤسسات حديثة للرقابة تراعي مصالح المواطنين وتراقب الإدارة من الداخل في بيئة تكون ملائمة، نظرا للدور الذي تلعبه هذه البيئة بمختلف عواملها (السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية) أن تؤثر في أدائه.

أهداف الدراسة:

تهدف دراستنا إلى تحقيق والتوصل إلى الأهداف، من خلالها يمكن أن تعكس مردودا إيجابيا يثري البحث العلمي الأكاديمي، ومن أبرز هذه الأهداف ما يلي:

- محاولة تشخيص ظاهرة ومفهوم الوساطة الإدارية الأمبودسمان (الوسيط الإداري).
- فهم ومحاولة إبراز أهم الصلاحيات والدور الذي تحققه نظم الوساطة الإدارية المختلفة في حماية وإنصاف المواطن من تجاوزات الإدارة وفق تعزيز مبادئ الحكامة الإدارية.
- الكشف عن مكانة نظام الوسيط الإداري في النظم القانونية والتشريعات المختلفة لدول محل الدراسة.
- معرفة مكان نقاط ضعف نظام الوسيط الإداري في الدول الدراسة المغرب وتونس من حيث الفعالية والشفافية والاستقلالية مع محاولة الاستفادة من مكان قوته في النموذج السويدي.
- محاولة إبراز أثر العوامل البيئية المختلفة وتأثيرها على النظام الإداري بغض النظر عن طبيعة هذه العوامل من نظام لآخر.
- التأكيد على الدور الذي يمكن أن يتيح للوسيط الإداري في المغرب وتونس على تحسين وإعادة ثقة المواطن بإدارته.
- تقديم التوصيات والمقترحات التي من شأنها ان تساهم في التوظيف الامثل لدور الوساطة في تحسين أداء الإدارة في دول محل الدراسة.

أسباب إختيار الموضوع:

في سياق المبررات الموضوعية والذاتية للدراسة التي يمكن إيجازها في ما يلي:

أ. الأسباب الموضوعية

تتحدد الأسباب الموضوعية لدراسة نظم الوساطة الإدارية الأمبودسمان إلى توضيحه وبيان أبعاده وأهدافه ودراسة تطبيقاته في كل من النموذج السويدي كنموذج رائد، وتطبيقاته في كل من التجربة المغربية والتونسية كنماذج صاعدة مع تحليل مزايا أدائه ودوره المتمثل كمؤسسة تسعى بترسيخ الديمقراطية وأداة للرقابة والشفافية والمساءلة، وإلى جانب المشاكل التي تعترى طريقه لبلوغ مبادئ الحكامة الإدارية.

ب. الأسباب الذاتية:

إرتأيت أن أتناول دراسة نظام الأمبودسمان السويدي وبالمقارنة بين التجربة المغربية والتونسية وذلك لسبب رغبتني في التأكيد على أنه لا يمكن تحقيق وإرساء مبادئ الحكامة الإدارية لنظم الوساطة الإدارية إلا من خلال تواجده ضمن بيئة تكون عواملها داعمة ومساعدة لنجاحه، خاصة من ناحية الإستقلالية والأداء والرقابة الإدارية المستحدثة في هذين التجريبتين (المغرب-تونس) كنماذج حديثة يمكن أن تؤدي إلى تعدد آليات الرقابة على السلطات السياسية وهذا من أجل الإجابة عن أسباب فشل هذا النظام في تجارب الدراسة.

الدراسات السابقة:

أما بخصوص الدراسات الأدبية السابقة، وتأسيسا على المبررات العلمية والذاتية في إختيار دراستنا فقد تعددت الأدبيات التي تبحث بشكل متفرق ومتخصص في نظام الوساطة الإدارية، ومن جانب آخر تعددت أيضا الدراسات التي كان لها الصلة الكبيرة بموضوع البحث، من حيث تأثير الإدارة العامة بالبيئة كون المنظمات والأنماط الإدارية تتأثر بالعوامل البيئية، وعلى إثر ذلك فقد شملت الدراسة الإستعانة بكتب ورسائل في الماجستير والدكتوراه والمقالات العلمية ذات معامل تأثير نوجزها فيما يلي: بالنسبة للدراسة الأولى: {أطروحة دكتوراه أعدها الأستاذ André le grand، بمعالجة موضوع تحت عنوان l'ombudsman scandinave études comparées sur le contrôle de l'administration} وقد أعدت هذه الأطروحة خلال سنة 1970. حاول من خلالها إعطاء قراءة عن التطور التاريخي للأمبودسمان لدول الإسكندنافية وطرح التطور التاريخي القانوني والتشريعي في نشأة هذا النظام الرقابي في هذه الدول مركزا على البعد التاريخي في إنبعاث النموذج السويدي وكيف إنتقل للدول المجاورة الإسكندنافية وكان تركيزه بتسليط الضوء على الجانب القانوني لهذه النظم تناول فيها أهم الأحداث التاريخية المصاحبة لتبني هذا النموذج الرقابي بالإضافة إلى المقارنة القانونية والتشريعية للدول التي طالتها الدراسة، وكان من نتائج هذه الدراسة إستخلاص الأسباب التاريخية المختلفة التي أدت إلى تبني هذا النظام الرقابي وفق المقارنة بينهما من خلال وجود إختلاف في التشريعات والقوانين، إلى جانب إختلاف في آليات التعيين، ومدة العهدة، والصلاحيات، والمهام، وحدود رقابته فالبرغم من

التشابه الكبير بين هذه النماذج التي تنتمي إلى دول ذات نظم ملكية ودستورية إلا أن هناك إختلاف من ناحية الظروف التاريخية والتأسيس القانوني لهذه النظم الرقابية.

وفي الدراسة الثانية : { أطروحة دكتوراه أنجزت من طرف frank fowlie سنة 2008، بمعالجة موضوع تحت عنوان، {A blueprint for the evaluation of an ombudsman's office، تحاول هذه الدراسة محاولة قياس فعالية وأداء مكتب الأمبودسمان والهدف من بحث الرسالة هو طرح وتطوير مجموعة من الأدوات العامة التي يمكن أن يستخدمها الأمبودسمان في عملية التحقيق التي يباشرها، ويتم تطوير هذه الأدوات من خلال مراجعة الأدبيات الدولية ونمذجة واختبار عملية التقييم في مكتب ICAAN للأمبودسمان، كما خلصت هذه الدراسة على إبراز النتائج والتي من شأنها يمكن توفر أدوات تقييم أداء الوسيط الإداري، مثل أساس تطبيق مفاهيم الإنصاف و تحديد مستويات الحياد والسرية، وقياس مستوى الفعالية أو إمكانية الوصول والتعامل الفعال مع القضايا بمختلف أحجامها المعروضة على مكتبه.

أما الدراسة الثالثة فكانت هي الأخرى أطروحة دكتوراه أنجزت من طرف li sau leong ، لسنة 2012 تحت عنوان، the ombudsman in Hong Kong A quest to improve public administration in the HKSAR، تمحورت هذه الدراسة حول المعايير التي يقوم عليها نظام الأمبودسمان وأهم الصلاحيات الأساسية في تحديد كفاءته، تناول فيها الباحث دراسة تحليلية لمعرفة حول هل يملك الأمبودسمان في هونغ كونغ كل الصلاحيات والآليات التي تتوافر عليها سلطته و أدائه من خلال مسألة الحكومة والإدارة، كما توصلت الدراسة أن الأمبودسمان في هونغ كونغ فعال ويمتلك كل العوامل الأساسية بسلطات التحقيق كما أنه شخصية مستقلة من الناحية المؤسسية القانونية والتشريعية كونها الإطار الفعلي في تحديد منطلقات عمله .

في حين كانت الدراسة الرابعة حول رسالة ماجستير للأستاذة شرفي صفية، لسنة 2012 {، تحت عنوان تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السعودي والفرنسي، حاولت الباحثة في هذه الدراسة تحليل العلاقة بين النظم القانونية للهيئات الإدارية الثلاث من خلال تبيان طبيعتها القانونية مع تحديد نطاق تخصصها والعلاقات التي تربطها مع المؤسسات الأخرى من خلال تطبيق منهج المقارنة المباشر وعملا بقياس القانون، وقد توصلت الدراسة إلى أن هناك قاسم مشترك يجمع بين هذه الهيئات الإدارية للوساطة رغم وجود الإختلاف في مجالات حدود التدخل نحو السعي في حماية المواطن من أخطاء وتجاوزات الإدارة.

أما الدراسة الخامسة: كذلك هي الأخرى أطروحة ماجستير للأستاذ الدكتور قاسم ميلود أعدت سنة 2001 بعنوان: مقارنة حول الوظيفة الرقابية لهيئة الوسيط الإداري دراسة حالة السويد، فرنسا والجزائر} ، تمحورت الدراسة حول التطور التاريخي لهذه المؤسسة، في التجارب الثلاث والتركيز على التجربة الجزائرية بين الاستقلالية والوصاية، كما حاول من خلالها الباحث تبيان علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر وأهم الأسباب التي أدت إلى تأزم العلاقة بينهما، وتمحورت أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة في وجود إختلاف الوظيفة الرقابية للوسيط الإداري في دول محل الدراسة نظرا لوضعه القانوني والمؤسسي الذي بعث من أجله، إلى جانب إختلاف العوامل والظروف السياسية المصاحبة لنشأته، وتلخصت الدراسة إلى أن جعل الوسيط الإداري أداة من أدوات الرقابة على النظام السياسي على سير المرافق العمومية وتحسين علاقة المواطن بإدارته، مما يدل على تواجد إختلالات وتجاوزات سلطات الإدارة على حقوق وحريات المواطن في التجربة الجزائرية.

وفي الدراسة السادسة كانت حول مقال أكاديمي للباحثين Steven van Rusbroek and

Steven van de walle، سنة 2008}، بعنوان The Relationship between Ombudsman and Citizens: A Survey Analysis، تمحورت الدراسة حول توضيح طبيعة العلاقة القائمة بين الأمبودسمان بالحكومة والمواطن، في القطاع العام والخاص لدولة بلجيكا، وإستخلصت الدراسة حسب البحث التجريبي أن تعزيز الثقة في الحكومة والإدارة إلى حد ما ضيق والنتائج مخيبة للآمال نظراً لأن المنظمات غالباً ما تنشئ نظام الأمبودسمان بهدف إستعادة الثقة في نزاهة وشفافية الإدارة، ووفق نتائج تحليل للعلاقة بين الرضا عن الأمبودسمان وزيادة الثقة في المؤسسات تشير إلى أن دور الأمبودسمان في استعادة الثقة محدود لذلك قد لا يكون الإعتماد عليه كأداة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها كافياً.

وبخصوص الدراسة الأخيرة تمثلت في كتاب للأستاذ كيسكو ستادلماير G. Kucsco

Stadlmayer تحت عنوان European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realization of an idea، سنة 2008} ، والذي تناول فيه المنظور التاريخي لتطور مفهوم الأمبودسمان وأهم المراحل التاريخية التي شهدتها هذه المؤسسة من خلال إعطاء قراءة وصفية قانونية محظ تناول فيها الأطر القانونية والتشريعية لمؤسسات الأمبودسمان في دول أوروبا الغربية منها والشرقية .

وبما ان موضوع دراستنا في جزئياته سنتطرق إلى البيئة التي يتواجد بها الوسيط الإداري من خلال تأثير الإدارة العامة في تجارب الدراسة السويد والمغرب وتونس بالعوامل البيئية المختلفة، وعليه فإن الدراسات التي تناولت تأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية المحيطة بها، نجد أنها تنوعت في الدراسات والكتب الأجنبية والعربية. بالنسبة للأجنبية نجد على رأسها دراسة فريد رجز Fred Warren Riggs بشكل متخصص حول إيكولوجية الإدارة العامة وذلك في سنة 1961. وكانت دراسته مركزة كثيرا على الاهتمام المتزايد بدول العالم النامي من منطلق الأوضاع البيئية لهذه الدول، خصوصا أن الهدف منها يكمن في الدراسات التجريبية nomothotique، خاصة عند تعميم القواعد ودراسة الوظائف والتفاعلات بين التنظيم الإداري والبيئة في نماذج إدارية مختلفة، وخلصت الدراسة حول توضيح الوحدة الأساسية التي تقوم عليها المقارنة ليس الهيكل فحسب إنما على وظيفة الهيكل، كون الوظائف في حد ذاتها متغيرات، وقد إعتبر ريجز أن أنظمة الإدارة العامة تتفاوت من مجتمع لآخر تبعا لتفاوت واختلاف تركيب وطبيعة البيئة التي تعمل فيها وإن فهم هذه الاختلافات لا يتم إلا بتحليل العوامل والظروف الإيكولوجية.

ومن الدراسات العربية بهذا الشأن نجد كتاب أحمد صقر عاشور والذي تناول هو الآخر موضوع البيئة والإدارة في سنة 1979 بعنوان: الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، بحيث أقدم فيها الباحث على تقريب الدراسات الإدارية المقارنة إلى الواقع الفعلي، وكان إقتراحه مبني على إنتقاد أعمال فريد ريجز وجان جاوساذ يرى أن بحوثهم تميزت بالتجريد ولم ترتقي إلى دراسة الواقع، ولذلك إقترح المدخل البيئي المقارن كبديل للمدخل الإيكولوجي، وأكد فيها على أهمية العوامل المختلفة إن كانت سياسية وإقتصادية وإجتماعية وحتى الثقافية للمجتمع من خلالها تتحدد الممارسات الإدارية للمنظمات والمؤسسات.

ومن أهم الأطروحات في اللغة العربية التي تناولت بيئة الإدارة العامة وعلى سبيل المثال لا الحصر نجد أطروحة دكتوراه للأستاذ خنيش سنوسي بعنوان: إدارة حماية البيئة في الجزائر وتعد من أهم الدراسات التي إستُخدم فيها المدخل البيئي المقارن من خلال تأكيده على العلاقة الوطيدة بين البيئة والإدارة، كون حماية البيئة يتأثر بمختلف العوامل البيئية للإدارة العامة. وقد تناول فيها دراسة مفصلة حول البيئة السياسية للنظام السياسي الجزائري إلى جانب البيئة الإقتصادية، والإجتماعية والثقافية وحتى التاريخية والجغرافية، وتوصل إلى نتيجة مفادها أن إدارة حماية البيئة يكمن في التطبيق الكفؤ لدرجة عالية من المعرفة المنظمة على المشاكل الحقيقية لكل مجتمع وبيئته، وإلى جانبها أطروحة دكتوراه من إعداد الدكتور السعيد كليوات بعنوان: تأثير البيئة

الإجتماعية على الإدارة العامة الجزائرية، أكد فيها على أهمية البيئة الإجتماعية على أداء الإدارة العامة وركزت هذه الأطروحة على الجوانب السلوكية في دراسة الإدارة العامة، وتعتبر نتائج الدراسة في الأخير عن الإعراف الأصيل بالتأثيرات الإجتماعية ودورها في تفسير عمل الجهاز الإداري كخطوة حاسمة نحو التفهم الحقيقي لدراسة الإدارة العامة في إطارها الصحيح.

وما إستخلصناه من الدراسات السابقة أن مضمونها يصب في محتوى دراستنا " دور نظام الأمبودسمان في إرساء الحكامة الإدارية دراسة مقارنة بين المغرب، تونس وفق النموذج السويدي"، فحسب بعض الدراسات إن كانت دراسات قانونية، أو دراسة حالات ونماذج الوساطة الإدارية المختلفة، أو في حالة دراسات المتعلقة بتأثر الإدارة العامة بالعوامل البيئية، إذ يتوجب علينا معرفة البيئة المتواجد فيها هذا النظام، كون النظم الإدارية تتأثر بالعوامل البيئية المحيطة بها، إذ تركزت كل هذه الدراسات حول إبراز الجوانب السلوكية في دراسة الإدارة العامة فهذه الدراسات أصبحت تعد جزءاً هاماً لا يستطيع الباحث في الإدارة العامة أن يغفل من أهميتها.

ومن خلال الدراسات التحليلية لنظم الوساطة الإدارية، وهو ما يؤكد على وجود علاقة طردية بين الأمبودسمان ومراقبة أجهزة الإدارة من الداخل والخارج فكلما كان مستقل كان الأداء أكثر فعالية كدراسة كل من (Li sau leong, 2012)، ودراسة (frank fowlie 2008)، ودراسة (قاسم ميلود، 2001) وهناك دراسات إهتمت ودرست موضوع الوسيط الإداري من الجانب الإطار القانوني والتشريعي من خلال تبيان دور الترسانة القانونية كقوة محركة ودافعة في منح الصلاحيات لأداء الأمبودسمان كدراسة (شرفي صفية، 2012)، والأستاذ G. Kucsk Stadlmayer.

إشكالية الدراسة:

وفي ضوء إستعراض الحاجة التي أدت كل من (المغرب، وتونس) في تبني نظم رقابية حديثة، وذلك من خلال المقارنة المرجعية بينهما للنموذج السويدي كنظام رائد في هذا المجال كون الهدف الرئيسي من إستحداث مؤسسة الوسيط السويدي يكمن في تحسين مستوى حماية المواطن السويدي من خلال التأكيد على حقه في وجود إدارة سليمة قائمة على قواعد الإنصاف والشفافية وتكريس والإمتثال لسيادة ومبادئ القانون. ومن أجل كشف وسائل الوساطة التي يعتمد عليها كل نموذج على الصعيد التنظيمي والمؤسسي والوظيفي لنكتشف الخلل الوظيفي في مؤسسات هذه النماذج، وإلى هنا أصل إلى صياغة إشكالية الدراسة المطروحة

والتي أحصرها أساسا في مدى مكان وقدر الوسيط الإداري في تعزيز قواعد الحكامة الإدارية كالشفافية والمساءلة، بالتالي - هل إستطاع الوسيط الإداري (الأمبودسمان) في حماية حقوق المواطن وتأكيد حقه بوجود إدارة رشيدة تكرر مبادئ الحكامة الإدارية في كل من المغرب وتونس بناءً على النموذج السويدي؟ وفي صدد تناول السؤال البحثي والإحاطة أكثر بموضوع الدراسة، تندرج وفق هذا التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- فيما يتحدد مفهوم الوساطة الإدارية الوسيط الإداري (الأمبودسمان)؟
- ماهي العوامل البيئية المؤثرة على أداء ومؤسسات الإدارة العامة في كل من المغرب وتونس؟
- هل ضعف أو قوة أداء الوسيط الإداري تعكسه طبيعة التنظيم السياسي والإداري في كل من النموذج السويدي وفي التجربة المغربية والتونسية؟
- كيف يمكن للوسيط الإداري المغربي والتونسي أن يساهم في إنبعاث نموذج للإدارة المنفتحة والشفافة الخاضعة للمساءلة؟
- كيف يمكن لمؤسسات الوسيط الإداري في المغرب وتونس أن تلعب دورا مهما في تكريس حقوق المواطن وتحسين وإعادة ثقته بإدارته؟

حدود الإشكالية:

إنطلاقا من إشكاليتنا البحثية فإن نطاق دراستنا وحدودها البحثية سيتركز على:

أ. الحدود المكانية:

إن حدود دراستنا سيتركز على تحليل البيئة التي يتواجد بها الوسيط الإداري (الأمبودسمان) خاصة العوامل والظروف السياسية في كل من النموذج السويدي والمغرب وتونس ومدى تأثير هذه العوامل على أداء الوسيط في نماذج الدراسة بالإضافة إلى دوره ومعرفة مكان قوته وأسباب ضعفه في تدعيم مبادئ الشفافية والمساءلة العدالة والإنصاف وقدرته في مراقبة الإدارة في الإمتثال إلى سيادة القانون.

ب. الحدود الزمنية:

أما النطاق الزمني المتعلق بدراستنا، فقد حاولت قدر الإمكان تحيين المعطيات بما يتماشى مع الفترة الزمنية التي غطتها هذه الدراسة، خاصة أننا نقارن بين نموذجين مختلفين وحديثين وفق نموذج رائد وعريق كمؤسسة يمتد عمرها لأكثر من قرن من الزمن، إلا أننا حاولنا تركيز الدراسة بتحليل المعلومات والتقارير الواردة من مؤسسات الوساطة الإدارية المختلفة على الفترة الزمنية المختلفة، بالتالي فبالنسبة للأمبودسمان السويدي فقد تم إحداثه في سنة 1809، وكل القوانين والتشريعات التي تضبط مهام وصلاحيات والإطار الهيكلي والوظيفي والتي كانت خلال القرن الماضي في حين قد ركزت الدراسة على تحليل معطيات التقارير الواردة بخصوصه وذلك ما بين المدة الزمنية العشر سنوات الأخيرة من 2012-2022.

أما بخصوص التجربة المغربية والتونسية وبما أنها حديثة النشأة فقد تم تحديد المدة الزمنية من بداية إرساء وإنبعاث المؤسساتين فالوسيط المغربي كان من سنة 2001 كمؤسسة حديثة أما تونس فقد كان إنبعاثها منذ سنة 1992 من خلال ما أورده القوانين والتشريعات المسؤولة عن تنظيم وظيفته والمهام المنوط له القيام بها، في حين قد ركزت الدراسة على تحليل معطيات التقارير السنوية لهاتين المؤسساتين، بالنسبة للمغرب كانت ما بين المدة الزمنية العشر سنوات الأخيرة من 2011-2021، كون المؤسسة تصدر كل سنة تقريرها السنوي سواء في حلتها القديمة "ديوان المظالم سابقا"، أي قبل تحديث المؤسسة "مؤسسة وسيط المملكة".

وفي تونس ونظرا لعدم توافر المعطيات والتقارير القديمة ستكون دراستنا وفق التقارير المتواجدة للموفق الإداري وذلك للسنوات الأخيرة ما بين المدة الزمنية من 2016-2020، نظرا لعدم توافر تقاريرها الأخيرة خاصة العدد الأخير من السنة الماضية، وذلك لظروف وأسباب خاصة بالمؤسسة في ظل جائحة كورونا هذا من جهة ومن جهة أخرى تواجد خلل وظيفي طرأ على المؤسسة عند إنهاء مهام الموفق الإداري وشغور منصب الموفق لمدة تبال أكثر من سنة.

فرضيات الدراسة:

أما بشأن الفرضيات التي نصيغها في دراستنا أحدها في ثلاث فرضيات فرضية عامة، وفرضيات ثانوية، بحيث تتمثل الفرضية الأولى في أن:

الفرضية العامة:

"إستحداث نظم الوساطة الإدارية (الأمبودسمان) كوظيفة رقابية على الجهاز البيروقراطي يكرس تطوير معايير الإدارة الرشيدة لمؤسسات وأجهزة الإدارة العامة في كل من المغرب وتونس كنماذج صاعدة وحديثة وذلك من خلال الإنطلاقة من المرجعية السويدية والذي ساهم بدوره في تجسيد مبادئ الحكامة كون اللجوء إليه يقوم على دعمتين أساسيتين ألا وهما تعزيز الشفافية، ومجابهة الخلل الوظيفي في الإمتثال إلى سيادة القانون".

الفروض الثانوية:

وقد تم صياغة فرضيات ثانوية تمثلت في:

- "قوة الأمبودسمان (الوسيط الإداري) تكمن في وجوده ضمن بيئة ذات مناخ (سياسي وإقتصادي واجتماعي وثقافي) داعما وليس مثبطا هدفه الأول حماية المواطن من تجاوزات الإدارة المنافي لمبادئ القانون وفق نطاق مؤسساتي وقانوني متسع وعلى درجة عالية من الإستقلالية الوظيفية والإدارية".
- " غالبا ما تكون الشفافية والمسائلة أولوية أساسية لعمل الوسيط الإداري في المغرب وتونس بناءً على النموذج السويدي كحتمية ضرورية في إنبعاث نموذج للإدارة المنفتحة والخاضعة للمسائلة مما يخلق في الأخير تعدد في آليات الرقابة على أجهزة الإدارة العامة وفي إعادة تجديد الثقة ورضا المواطن على أداء إدارته"
- "ربما يرتبط ضعف أداء الوسيط الإداري في المغرب وتونس ببيئة التنظيم السياسي والإداري والإطار التشريعي ومحدداتهما المختلفة".

الإطار المنهجي:

أما المناهج العلمية والأدوات التي اعتمدتها وأفادتني في دراسة موضوعي كل من:

- المنهج الوصفي:

يعرف المنهج الوصفي في قدرته على تشخيص والوصف الدقيق للخصائص المختلفة للظاهرة وإكتشاف العلاقات المحتملة بين هذه الظواهر وفي وصفه لها وجمع المعلومات وتحديد المشكلة من ثم تقييمها، ومن

أجل الإحاطة بعملية وصف وتحليل الوساطة الإدارية إختارنا المنهج الوصفي التحليلي، كونه يساعد على تحليل المعطيات والسياسات والعوامل المتعلقة بالوساطة الإدارية، والإدارة العامة، وطبيعة الممارسات الإدارية التي ساهمت في بلورة أنماط وأساليب محددة.

- المنهج المقارن:

من خلال هذا المنهج والذي يعتمد بشكل أساسي على المقارنة في دراسة ظاهرة ما في تحديد أوجه الشبه والإختلاف بين ظاهرتين أو أكثر، ويتضح لنا من خلال ذلك في إعتقاد هذا المنهج من أجل المقارنة بين مؤسسة الوسيط الإداري في التجريبتين المغربية والتونسية كنماذج صاعدة في الوساطة الإدارية ومقارنتهما وفق نموذج رائد وهو (الأمبودسمان) السويدي، وذلك بحسب الآليات والمؤشرات التي من خلالها يمكن تحديد مكامن قوة أو ضعف هذه النماذج، ومدى تشابهها أو إختلاف مستوى أدائها.

- المدخل البيئي والبيئي المقارن:

وبعد من المقترحات التي قدمها الباحث أحمد صقر عاشور من أجل تقريب الدراسات الإدارية المقارنة إلى الواقع الفعلي، وبديلاً للمدخل الإيكولوجي، وعليه فإن صميم دراستنا يقوم على توظيف المدخل البيئي لأن الأنماط الإدارية الوظيفية في كل دولة إلا وتتأثر بمختلف العوامل البيئية، ومن هذا المنطلق من خلال محاولة فهم العلاقة القائمة بين النظم الإدارية والبيئة المحيطة بها، كالسياقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وحتى الحضارية التي تسود فيها، وحتى تأثير البيئة الدولية، إذ يبرز وبشكل جوهري وأساسي أهمية البيئة بمختلف أبعادها في تأثيرها على دور وفعالية مستوى أداء الوسيط الإداري في التجارب الدراسة (المغرب- تونس) وفق النموذج السويدي، وعليه إختلاف الظروف من دولة إلى أخرى يحتم إختلاف النظام الإداري المطبق فيها، إلا أنه لا يمنع من وجود قواعد عامة وثابتة قابلة للتطبيق.

- الإقتراب القانوني:

وبعد هذا المقتررب من الإقتربات الأولى التي إستخدمت في دراسة الإدارة العامة، لوودرو ويلسون في مقاله الشهير من سنة 1887 study of public administration من خلال توظيف مجموعة من الضوابط

الإدارية والقانونية التي تحكم سير نشاط الإدارة العامة، وقد وظفنا هذا المقترح من أجل تحديد وفهم الإطار القانوني والتنظيمي والتشريعي لنظم الوساطة الإدارية في تجارب الدراسة (السويد، المغرب، تونس).

تقسيم الدراسة:

ومن أجل التحكم في الموضوع إرتأيت أن أقسم موضع بحثي إلى أربعة فصول رئيسية، ففي الفصل الأول وبما أن موضوع الأمبودسمان غير مستهلك كثيرا خاصة في الدراسات باللغة العربية فإنني خصصته إلى مدخل مفاهيمي حوله وهذا يتطلب الإلمام بجوانب عدة لموضوع نظام الوسيط الإداري أين سيتم فيه التعرف على دراسة المفاهيم المتعلقة به وفق متطلبات البعد البيئي، من خلال تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، يتناول المبحث الأول السبق الإسلامي في إستحداث نظام الوسيط من خلال ثنائية النظام السياسي ومرجعية الدين، نظرا لأن أصل وجود نظام الأمبودسمان كمؤسسة حديثة تعود جذورها إمتدادا لنظام ديوان المظالم، و يليه المبحث الثاني بالتعرف على النموذج الغربي كأسبوعية مؤسسية لنظام المفوض البرلماني (الأمبودسمان) من خلال النظام السياسي ومبادئ حقوق الإنسان، أما المبحث الثالث تمحور حول المدخل العبر ثقافي في إنتقال نموذج الأمبودسمان وتعدد صوره من خلال التطرق إلى العوامل المساعدة على إنتشاره عالميا بما فيها المراحل التوسع على النسق الإسكنديناوي والتعرف على التجربة المغربية والتونسية في إستحداث هذا النظام. في حين جاء الفصل الثاني في التركيز على الإدارة العامة في التجارب الثلاث وتأثرها بالأبعاد البيئية المختلفة، فبعد أن رأينا في الفصل الأول أهم المفاهيم المتعلقة بالمتغيرات، إذ وجب علينا من خلال هذا الفصل التطرق فيه إلى بيئة الإدارة العامة في النظم الثلاث وفق المدخل البيئي المقارن الذي يربط بين الإطار المفاهيمي النظري والفصل التطبيقي لمستوى أداء الوسيط الإداري ولكي نفهم جيدا وظيفة الوسيط الإداري في التجارب الثلاث كان لا بد من تخصيص جانب نتناول فيه أثر المتغيرات البيئية على أداء الإدارة العامة وقسم إلى مبحثين، عالجنا في المبحث الأول بالتعرف على طبيعة الإدارة العامة في النظم الثلاث بين الأزمة والإصلاح، والمقارنة بين الإدارة العامة في كل من المغرب وتونس، أما في المبحث الثاني منه فقد خُصص حول تأثير الأنماط الإدارية بالعوامل البيئية المختلفة، من خلال التطرق للبيئة السياسية، والبيئة الإقتصادية إلى جانب البيئة الاجتماعية والثقافية في التجارب الثلاث.

أما في الفصل الثالث من الدراسة ركزت فيه على التشريعات والقوانين المحدثه والمنظمة لهاته المؤسسات لمعرفة تنظيمها الإداري والهيكلية، فلا يمكن أن نتطرق لأداء ودور الوسيط الإداري في إرساء

الحكامة الإدارية دون أن نحل ونعالج أهم التشريعات القانونية المنظمة لوظيفته، إلى جانب الموارد البشرية والمالية التي يتوافر عليها ولكي تتضح الرؤية أكثر خصصنا في جزئه الثاني مكانة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) في النسيج المؤسساتي للدول الثلاث، من خلال علاقته مع السلطات الثلاث إلى جانب علاقته مع الإدارة من جهة والمواطن من جهة ثانية.

وفي الفصل الرابع والأخير من الدراسة سأعالج فيه الهيكل الوظيفي لعمل الوسيط الإداري في التجريبتين (المغرب-تونس) وفق نموذج المقارنة السويدي، وقسم العمل على مبحثين، فالمبحث الأول سنعالج أهم الصلاحيات ووسائله وكيفية معالجته للقضايا، وموطن قوته وضعفه من خلال الحدود الرقابية التي يستخدمها في تدخلاته الثانوية والاستراتيجية إن وجدت، وفي المبحث الأخير من هذا الفصل سنتطرق إلى دور الوسيط الإداري في تعزيز الحكامة الإدارية من خلال مبدأ الشفافية والمساءلة وفق المقارنة.

صعوبات الدراسة:

أما الصعوبات التي واجهتني أثناء إعداد هذه الأطروحة العلمية المتواضعة، يمكن إيجازها في: صعوبة صعوبة تطبيق المقارنة وتطبيق المدخل البيئي المقارن نظرا لتشعب وكثرة المتغيرات الثانوية التي يصعب ضبطها منهجيا، إلى جانب شح وافتقار المراجع باللغة العربية وصعوبة الحصول عليها وإقتنائها وخاصة تلك المتعلقة بنظام الوسيط الإداري كون دراستنا تصب في دولتين عريبتين في دول محل الدراسة (المغرب-تونس) ومرد ذلك يعود بالأساس إلى حداثة التجربة وموضوع البحث الذي أنا بصدد دراسته (الوساطة الإدارية) هذا من جهة ومن جهة ثانية أن معظم الدراسات إقتصرت فقط على الشق التشريعي والقانوني لمتغيرات الدراسة، دون توافر دراسات ومراجع تتعلق بالبحوث في مجال بيئة الإدارة العامة المقارنة بالأخص في الدول العربية كخلفيات دراسات سابقة تثري موضوع بحثنا أكثر.

تحديد المفاهيم والمصطلحات:

ولأننا خصصنا فصلا يتعلق بالإطار المفاهيمي للدراسة، غير أنه سنحاول ضبط مفاهيم متغيرات الدراسة في كل من مصطلح الأمبودسمان و مصطلح الحكامة الإدارية.

- مفهوم نظام الأمبودسمان:

1. تعريف الأمبودسمان لغة وإصطلاحاً:

بالرغم ما أحرزته المؤسسة من إنتشار ونجاح عالمي، لازال هناك الجدل حول ما تعنيه كلمة الأمبودسمان لغوياً، بحيث نشأ مفهوم أمبودسمان في القواميس السويدية¹، فكلمة "ombudsman" أو "ombudsman" تعني "الرجل الخاص بالدية" تواجدت هذه الكلمة في الثقافة الغربية أما تاريخ إستعمالها فيعود إلى القبائل الجرمانية البدائية في العصور الوسطى التي أطلقت المصطلح على طرف أو شخص ثالث يتسم بالحياد يتم تعيينه وكيلاً تسند له مهمة جمع الضرائب أو ما يُعرف بالدية (wergild)، من طرف عائلات الجاني ومنحها بالمقابل لضحايا العائلات المجنى عليه، مما يعني أن النظم التي تمّ فيها تعيين أشخاص للسيطرة على الحكومة موجودة منذ آلاف السنين².

في حين هناك من يرجع أصل كلمة، «أمبودسمان للغة السويدية القديمة، فـ ombudsman من الناحية اللغوية يأخذ التعبير اللغوي أشكال مختلفة كأن تعني المفوض النائب أو الوكيل...»³، وتعني كذلك «المندوب أو المحامي أو الوكيل representative...»⁴، أو يقصد به «الوسيط le médiateur»⁵، وفي اللغة العربية استعمل إسم "مأمور التحريات" في التعبير عن كلمة "الأمبودسمان"، والإسم الصحيح الذي يُستعمل للتعبير عن المظالم الذي يكفل الرقابة البرلمانية في السويد "الأمبودسمان البرلماني" أو المفوض البرلماني **Royal parlameantary ombudsman**، وهو الأقرب دلالة على فلسفة النظام وواقعه»⁶.

¹ Roy Gregory, Philip giddings, *The Ombudsman in Six Continents*, (International institutes of administrative science ILAS, 2000), p.2.

² Charles L. Howard, *the Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations : A Legal Guide* (American Bar Association, 2010), p.1, Mariteuw Chimère Diaw, 'Ombudsmen, People's Defenders and Mediators: Independence and Administrative Justice in State Transformation', *Comparative Case Study*, 2008, p.2.

³ ليلا تكلّا ، الأمبودسمان دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، (القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 1971)، ص.11 ، محمد حسن كاظم الحسيناوي، ضمانات حقوق الانسان في مرحلة التحري وجمع الأدلة :دراسة مقارنة، (القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018)، ص.309، Anne Peters, 'The European ombudsman and the European constitutuion', *Law International*, vol.42, N.1 (2005), p.697.

⁴ لعضائية سالم حمود أحمد، "الأمبودسمان وحاجة الأردن له"، *مجلة العلوم الإنسان والمجتمع*، المجلد 9، العدد 3 (عمان: 2020)، ص 36.

⁵ علاء قطب، "دراسة مقارنة لنظام المفوض الرئاسي والبرلماني ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية"، العدد 1، دراسة إستراتيجية، (القاهرة: 2017)، ص.5.

⁶ ليلى تكلّا، مرجع سابق، ص 11.

إلى جانب ذلك يستخدم مصطلح "أمبودسمان" أو "مؤسسة أمبودسمان" أو "محقق الشكاوى" (بغض النظر عن الجنس)، كمصطلحات مرادفة لمختلف مؤسسات الوساطة الإدارية¹.

وانطلاقاً من هذا التأسيس والإشتقاق اللغوي للأمبودسمان فإن المعنى الإصطلاحي **Ombudsman** قد تعدد واختلف بحسب الأوصاف التي عرفها بالتالي أمبودسمان السويدي **Justitieombudsmannen** ، أحدثت خطة إنشاؤه تحديداً في سنة 1809 كأول محقق شكاوى في العصر الحديث²، «وتشكل كلمة الأمبودسمان **ombudsmen** من أهم المفاهيم إسهاماً للنظام السياسي والإداري السويدي في إثراء علوم "فن الحكم **art of government**"³، وتعني إصطلاحاً «ذلك الشخص الذي يقوم بالرقابة بالنيابة عن البرلمان إما أن يكون محامياً أو مفوض الذي أوكل إليه البرلمان سلطة التأكد من حسن تطبيق القانون والحرص على حريات الأفراد وحقوقهم من تعسف الحكومة وحتى القضاء، وهو بذلك يمارس عن السلطة التشريعية-البرلمان- حقها في الرقابة على السلطتين التنفيذية والقضائية...»⁴، كما يُعرّف **ombudsman** في الثقافات الغربية بالمسؤول العام في الدولة يمثل مصالح المواطنين⁵.

كذلك من الناحية الإصطلاحية وبالمعنى الواسع لكلمة أمبودسمان يضيف لنا الدكتور أندرسون "أمبودسمان" إصطلاحاً تعني: «ممثل أو وكيل -شخص للتحدث نيابةً عن شخص آخر، من الممكن إرسال "أمبودود" لتمثيلك في حالة ما كنت لا تستطيع أو لاتريد الظهور»⁶، كما تعني «...مثل المحكمة أو غيرها من المؤسسات أو الهيئات»⁷، بالتالي هنا لا يقتصر أن يكون وكيلاً على الأفراد فقط بل حتى المؤسسات أو الشركات، «وله صلاحيات مواجهة الحكومة والسلطات العامة بشكل عام»⁸ ، أوبمعنى آخر «...شخص يكلفه البرلمان بمراقبة

¹ G. Kucsko Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realization of an idea*, (Australia: Springer, 2008), p.6.7

² Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p.145.

³ علاء قطب، مرجع سابق، ص.4.

⁴ حسين مقلد، "تجربة المفوض البرلماني ودورها في حماية المواطن من تعسف الادارة" المجلد 7، العدد 21، دراسات استراتيجية، (دمشق: 31 ديسمبر 2007)، ص.190.

⁵ معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سابق، ص.2.

⁶ Sherman Andrew Beck, *the Ombudsman Concept in Higher Education: Administrative Theory and Model Building* (United States, 1976), p.25.

⁷ Stephen mackenny, Lars fallberg, *protecting patients' rights: a comparatives study of the ombudsman in healthcare*, (United Kingdom: Radcliffe medical press, 2004), p.3.

Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p.2

⁸ محمد حسن كاظم الحسيناوي، مرجع سابق، ص.309.

الإدارة والحكومة معا»، «ويعتبر وكيلا على العدالة...»¹، أو «...محاميا يمثل موكله أمام القضاء، من هنا جاء اللفظ إستعارة للدلالة على شخص يعينه البرلمان ينوب عنه ويمثله في الرقابة على حقوق وحريات الأفراد»² «بمعنى أنه "قد وجد ليكفل نوع من الرقابة البرلمانية على الإدارة»³، فالأمبودسمان جاء ليعزز "الشعور المدني الحقيقي" هدفه الإشراف على مراقبة أعمال الإدارة العامة ويكون مستقلاً عن الحكومة⁴. ومن خلال هذه التعاريف التي ذكرناها نجدها أنها قد ركزت على منح الأمبودسمان وسيلة ممارسة دور النيابة عن الغير وتمثيلهم والدفاع عنهم أمام التجاوزات الإدارية المختلفة، سواء تعلق الأمر بتصرفات الإدارة والحكومة، وبالتالي يمكننا إعتبار نظام الأمبودسمان شكل من أشكال الصور المتباينة للدولة الديمقراطية في حماية الحقوق إن كانت فردية أو جماعية.

2. أهم التعاريف المختلفة للأمبودسمان:

يشير كريس فيلد **Chris Field** في تعريف الأمبودسمان على أنه إبتكار سويدي بدأ دوره كمفتش برلماني للبيروقراطية، لينتشر بعدها في العديد من نظم العالم⁵. من خلال هذا التعريف نجد أن الأمبودسمان ما هو إلا بمثابة أداة فعالة أثبت من خلالها إنفتاح الجهاز البيروقراطي على النظام السياسي السويدي، ونتيجة لذلك أن العديد من الديمقراطيات المختلفة في العالم إستطاعت تبوئته بالرغم من إختلاف طبيعة نظمها وشكل الحكم السائد فيها.

كما قدم بعض الباحثين والأساتذة مفهوما أكثر تحديدا للأمبودسمان، وخير من يعطينا تفصيلاً أكثر على مفهوم الأمبودسمان هو تعريف **Lester B. Orfiel** قائلاً: «إنّه ذلك المسؤول الذي يتم تعيينه من طرف

¹ العضيلة سالم حمود أحمد، مرجع سابق، ص.29.

² محمد مستوري، "ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي الأمبودسمان دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي، مجلة البحوث والدراسات الاسلامية، العدد6، (الجزائر: 2013)، ص.277، ليلي تكلّا، مرجع سابق، ص.11. عبد الحميد الرفاعي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص.306

³ العضيلة سالم حمود أحمد، مرجع سابق، ص.29.

⁴ Linda c. rief, *the ombudsman good governance and the international human rights system*, (Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004), p.5.

⁵ Chris Field, 'Recent Evolutions in Australian Ombudsmen', AIAL National Administrative Law Forum, Canberra, 7 August 2009, p 4. (<https://search.informit.org/doi/pdf>), accessed July 25, 2019.

البرلمان لغرض تلقي الشكاوى والخوض ضد الإجراءات الإدارية الغير منصفة بحق المتعاملين»¹، فهو بمثابة عضو في البرلمان أو هيئة مُعينة أو حتى مُمثل جماعات العمل² ما نلاحظه من خلال هذا التعريف أنه جاء مركزا على فكرة أن إنبعاث هذه المؤسسة لتمثيل دور البرلمان في رقابة إجراءات الإدارة، ولم يتم تحديد المتعاملين الذين يخوض بشأنهم الأمبودسمان في الدفاع عنهم وإنصافهم، ولا من هم الأطراف التي يتم مراقبتها واتخاذ إجراءات بحقها.

ليظهر تعريفا آخر أكثر شمولية ودقة بحيث عُرّف أنّه: ذلك الشخص الذي يحقق في الشكاوى بين المستهلكين بصفة عامة وحتى الطلاب ضد مؤسسات الدولة وحتى المنظمات التابعة لها، لذلك هو عبارة عن وسيط تتحدد مهمته الرئيسية في تقديم الحماية المطلوبة للزبائن والأفراد داخل المجتمعات لمنع إساءة استخدام الإدارة³، ويعرف جانب آخر من الباحثين: «أنّه ذلك الشخص الموثوق به من البرلمان يكمن تخصصه في مقاضاة سوء إستغلال السلطة لممارسات الإدارة التي يقوم بها موظفوا الخدمة المدنية على وجه الخصوص»⁴، وفي نفس الإتجاه يعرف الباحثان الأمريكيان **Roy Gregory and Philip giddings** «أمبودسمان في البرلمان، ريكسداجن، تكمن مهمته في الإعتناء بشرعية الإجراءات التي يتّخذها جميع موظفي الخدمة المدنية للدولة وملاحقة أي فرد منهم يخالف قوانين وأنظمة الدولة»⁵، أمّا الفقيه ريفيرو فيقول في تعريفه للأمبودسمان: «الأمبودسمان يُمارس سلطات خطيرة وفعّالة في مواجهة الإدارة، ويعمل على مواجهة شخصية بين الشاكي والإدارة وموظفيها»⁶.

وفي تعريف آخر لنظام أمبودسمان فإن البرلمان يعين شخصا يكون مسؤولاً في الإشراف على السلطة التنفيذية والحكومة، ووفقاً للقوانين السارية التي تنظم مهامه...، ليس من الضروري أن يكون أمبودسمان محامياً أو عضواً في البرلمان، ولكن يمكن أن يكون قاضياً أو أستاذاً في القانون أو حتى موظفاً حكومياً في الدولة⁷

¹ Lester B. Orfield, "The scandinavian ombudsman", *Administrative Law Review*, Vol. 19, No.1, (1966), p.7.

² ليلي ت كلا، مرجع سابق، ص 11.

³ حسين مقلد، مرجع سابق، ص 190.

⁴ Osipova Elena, "Birth, Development and Progressive Institutionalization of the Ombudsman in the Russian Legal and Political System", thesis doctorat in Economic Law and Industrial Relations, (Bologna: Alma Mater Studiorum University, 2013), p.32.

⁵ Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p145

⁶ Chris Field, Op.cit, P.4.

⁷ عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، (بيروت: دار الكتب العلمية، 2011)، ص 271.

، وها هو أحد كبار علماء القانون وعميد جامعة ليل ومؤلف كتاب النظام المجسد الشهير في تقييمه للأمبودسمان قائلاً بأنه: «جهاز غير عادي تم إستحداثه، وفي حالة توافره على معلومات، يمكنه مراقبة الإدارة خارج إجراءات المنازعات القضائية»¹.

فالأمبودسمان أصبح يقوم بدور هام وضروري حيث يسعى إلى تحقيق مصالح الأفراد و حتى مصالح المؤسسات، ويقوم بدور المراقب والمحقق وأحياناً أخرى بدور القاضي ودور المدافع، وحسب هذا الطرح، فالرقابة هنا لا تقتصر على الإدارة والحكومة بل تطال حتى الجهاز القضائي .

ولعله خير تعريف وافي وشامل حول الأمبودسمان: « إنَّ مفهوم أمبودسمان بسيط للغاية، وهذا يعني فقط أن المواطن المتضرر من تصرف أو تقاعس المسؤول يجب أن يكون قادراً على تقديم شكواه إلى موظف مؤثر يتمتع بصلاحيات التحقيق والتدقيق في النتائج»².

وعلى هذا الأساس نصل إلى تحديد مفهوم الأمبودسمان والذي يتعلق بالتأثير على نمط السلوك والأداء الإداري المنبعث من المؤسسات والسلطات العامة للدولة، وبناءً على هذه التعاريف فالأمبودسمان يعد أداة في يد الدولة لحماية المواطنين وإنصافهم أو إرجاع حقوقهم ، من الإجراءات الإدارية لسوء الإدارة، وهنا يمنع من إستخدام سوء السلطة على الأفراد، بالتالي فهو بمثابة آلية لترويض إجراءات الجهاز البيروقراطي وإفتاحه على النظام السياسي والإداري.

الحكمة الإدارية:

بداية قبل التطرق لمفهوم الحكمة الإدارية سنشير أولاً إلى مفهوم الحكمة، نظراً لصعوبة إيجاد مفهوم شامل، وذلك لتواجد العديد من المصطلحات بصيغ مختلفة منها: الحوكمة، الحاكمية، الحكم الرشيد، وتشارك هذه المصطلحات جميعها في خصائص واحدة كالمسائلة، والمحاسبة، التمكين، الشفافية... إلخ³، ويعود التأصيل النظري لمفهوم الحكمة في أدبيات المؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الإنمائي

¹ العضيلة سالم حمود أحمد، مرجع سابق، ص.65.

² Gregory Roy, Alexander Alan, 'Our Parliamentary Ombudsman' Part I: Integration and Metamorphosis, p.313.

³ سمية دندوقي، "حوكمة المياه كمقاربة لتحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2017، ص.21.

للأمم المتحدة، وكل هذه المقاربات المؤسساتية لمفهوم الحوكمة تطرح كنموذج لتحقيق التنمية، وكمعيار لتقييم الأنظمة الحاكمة في الدول النامية من خلال تقديم المساعدات لها¹.

ومع تعدد التعاريف التي خاضت بهذا المصطلح، فكل مصطلح يكشف عن وجهة نظر الجهة التي تبنته وبما أن هذا المفهوم في معناه اللغوي والإصطلاحي يشكل لفظا غير قياسي في مطابقة الاشتقاق العربي إلا أنه في جل معانيه اللغوية يختزل في مصطلح "الحوكمة"²، الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتفق عليها، **Corporate Governance** فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"³.

ومن الناحية الاصطلاحية بالمعنى الواسع للحكمة الإدارية كما تعرف الحكامة بأنها ذلك الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وأطر إدارية لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم، فهي في الأخير تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بواسطة الاستعمال الأقصى للوسائل البشرية، والمالية والتقنية وكذا المؤسساتية للدولة⁴

وفي التعريفات الإجرائية للحوكمة يجمع أغلب الباحثين انه مفهوم بوليسميكي (polysémique) يحمل معاني مختلفة وكثيرة، يستخدم في حقول معرفية مختلفة في مناطق اجتماعية إقليمية متغيرة وهذا راجع أساسا إلى استخدامه في مجالات عديدة بدءاً من نظرية إدارة المؤسسات⁵، وقد عرفه المعهد الدولي على أنها عملية من خلالها يتم فسح المجال لمختلف أعضاء المجتمع، السلطة والحكم، التأثير السياسي على القرارات التي تنظم الحياة العامة الإقتصادية والتنمية الإجتماعية⁶، نظراً لأن برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) قد حددت الحكامة، وعلى أساس ذلك خصائصه تكون ضمن مشاركة واسعة النطاق من قبل جميع المواطنين

¹ محمد أكحل، "الحكمة مقارنة نظرية"، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 3، (الجزائر: 2021)، ص. 55.

² سارة بن حمدون، "مفهوم حوكمة المؤسسات"، المجلة المتوسطة للقانون والإقتصاد، المجلد 3، العدد 2، (الجزائر: 2018)، ص. 255.

³ العياشي زرار، "من الحوكمة المحلية إلى الحوكمة الإلكترونية للإدارات المحلية"، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 3، العدد 1، (الجزائر: 2015)، ص. 88.

⁴ محمد بوكطب، "الحكمة المبادئ والأسس"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، في: <https://revuealmanara.com> (2023/06/17).

⁵ سمية دندوقي، مرجع سابق، ص. 21.

⁶ محمد أكحل، مرجع سابق، ص. 60.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري)

ومتطلبات البعد البيئي.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

كثيرا ما تشترك النماذج المختلفة لمؤسسات الوساطة الإدارية (الأمبودسمان) في جميع دول العالم من حيث المبادئ والقيم الأساسية التي استحدثت من أجلها غير أنه يصعب للغاية الإنفراد بنموذج عن غيره نظرا لوجود إما من خلال تسمية المؤسسة أو تركيبها أو هيكلها والظروف المصاحبة في إحداثه إن كانت سياسية أو رقابية أو تقنية (فنية)، ومخرجات الأداء الوظيفي الذي تتطوي عليه المهام المسندة إليها، لهذا خصص المحور الأول حول أصل تكوين ونشأة نموذج الأمبودسمان بالتركيز على أهم العوامل التي ساعدت على نجاحه من ثم تبيان مدى قدرة هذا النموذج على الانتشار في كل دول العالم كما لا ننسى قبل ذلك أن الجزء الأول من دراستنا خصص لأسبقية الدولة الإسلامية في انشاء نظام المظالم وفق المرجعية الدينية وثنائية السلطة السياسية بينما سيخصص الجزء الثاني إلى التعرف على النموذج الغربي السويدي من خلال النظام السياسي ومؤسسات حقوق الإنسان، أمّا الجزء الأخير فكان حول تعدد المشاهد المختلفة لنظام الأمبودسمان وانتشاره من خلال المدخل العبر ثقافي، وصلا إلى تجربة الوسيط الإداري في كل من المغرب وتونس وهما الحالتان اللذان ستكون عليهما دراستنا.

المبحث الأول: السبق الإسلامي في إستحداث الوسيط الإداري (نظام المظالم).

بداية قبل أن تصبح الدولة بمفهومها الحديث، وقبل أن يظهر بما يعرف الوسيط الإداري (الأمبودسمان) ونظم الرقابة الإدارية ونظم الوساطة الإدارية، علينا أولا وقبل كل شيء العودة إلى أصل الفكرة وأين وجدت ومن كان سببا في إنبعائه على شكله الحديث، وثانيا سنحاول معرفة الظروف السياسية والتاريخية في إستحداثه وكيف حتى وصل إلينا بجلته الجديدة، إلى جانب القواعد المؤسساتية التي تحكمه، فالبداية الصحيحة كان إنبعائه مع نشأة الدولة الإسلامية، لذا سيكون هذا الجزء من الدراسة التعرف على السبق الإسلامي في إستحداث مؤسسات الوساطة الإدارية (ديوان المظالم) من خلال فكرتين أساسيتين الأولى حول نشأته وتركيبته والثانية المرجعية الدينية وثنائية السلطة السياسية لهذا النظام كما لا ننسى التطور التاريخي والنجاح الذي حققه هذا النظام كأحد أهم مؤسسة رقابية في فترة حكم الدولة الإسلامية عبر عصور مختلفة.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لنظام المظالم:

يتحدد مفهوم المظالم لغة: المظالم جمعها مظلمة، مصدر ظلم يظلم، والظلم اسم: يقوم مقام المصدر، والتظلم لغة من الظلم "وضع الشيء في غير موضعه الشرعي" وأصل الظلم الجور والمجاوزة والتعدي¹.

أما المفهوم الإصطلاحي للمظالم: تعني تفریط في الحق وتعدي الحد، أو بمعنى إلحاق الضرر بالغير أو العدوان أو بالتعدي على حقوق الآخرين أو محاولة الإنتقاص منها².

كما تعني ديوان المظالم اصطلاحاً: ديوان، أو ولاية، أو ناظر وكلها مرادفات تدل على نفس سياق المصطلح، ولقد عرفها فقهاء السياسية الشرعية بتعريفات عدة ومن بينهم نجد الفقيه الماوردي، في قوله المظالم تعني «قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاهد بالهبة»³ في حين عرفها ابن خلدون في المقدمة: «على أنها تعتبر وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصف القضاء وتحتاج الى يد علو عظيمة رهبة تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدي»⁴، أما في الفكر الإسلامي يراد بمصطلح ديوان المظالم على أن له معنى محدد، ويطلق عليه في الدولة الإسلامية بالنظام القضائي وأحياناً بقضاء المظالم وتارة أخرى بولاية المظالم وديوان المظالم ومن بين أهم التعريفات التي وردت في هذا الشأن تعريف الدكتور محمد فؤاد مهنا: بحيث عرف ولاية المظالم «...في النظام الإسلامي على أنها تعد قضاء من نوع خاص يتولاه الخليفة ويتميز بالرهبة والهبة»⁵، وعرفها محمد سلام على أنها تعتبر السلطة الأعلى قضائياً من سلطة القاضي والمحتسب، كونها تختص في النظر في المنازعات، هذه المنازعات لا

¹ ابن منظور، لسان العرب، (بيروت: دار صادر، 1993، ط3، المجلد12)، ص.374.

² الدين الجيلالي محمد بوزيد، "التظلم الإداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم دراسة تحليلية نقدية"، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الإقتصاد والإدارة، (م.28، ع.1، 2014)، ص.268.

³ أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، (الكويت: دار ابن قتيبة، 1989)، ص.84.

⁴ عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن الحسن بن خلدون، المقدمة، (بيروت: دار القلم)، ص.222.

⁵ عبد الله عثمان داؤود محمد، "ديوان المظالم في الدولة الإسلامية ونظامه القانوني في السودان دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، 2008، ص.7.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

ينظر إليها القاضي والمحتسب كالنظر إلى ظلامة الناس، بالتالي تعد وظيفة ذو حدين تشمل بين سلطة السلطنة ونسبة القضاء¹.

في حين إكتفى الشيخ أبو زهرة في تعريف ولاية المظالم بأنها: تعد كولاية القضاء وكولاية الحرب والحسبة جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم وينوب عنه نائبا من تتوافر فيه عنصر الكفاية والهمة لأدائه، بالتالي في التعريف الغسلامي نلاحظ أن المسؤول عن ديوان المظالم يسمى ناظرا ولا يطبق عليه قاضيا خالصا فمرة منصبه يكون قضائي ومرة يكون تنفيذي إداري².

المطلب الثاني: تركيبة ديوان المظالم ومجالات تخصصه:

لقد أنشأ نظام المظالم في ظل الحكم الإسلامي، مع وجود إستقلالية تامة عن القضاء العادي، ويتشابه على حد كبير بنظام القضاء الإداري ومجلس الدولة حديثا، تتركز مهمته الأساسية في النظر في كل من أعمال الولاية ورجال الدولة والحكام³، وهو كهيئة مسؤولة يتولاه من يستوفى فيه الشروط لإدارة المظالم أو من طرف الخليفة الحاكم نفسه⁴، « وبطبيعة الحال كونها هيئة مستقلة... فإن طبيعة الوظيفة تجمع بين خاصيتي القضاء والإدارة معاً، بالتالي تتحدد طبيعة عمله من خلال الصلاحيات الممنوحة له في رد المظالم وإنصاف المظلومين في إسترجاع حقوقهم»⁵، وعلى هذا الأساس فإن مجلس المظالم يتكون من رئيس الديوان، ويعرف بناظر المظالم أو بوالي المظالم يخصص يوماً بأكمله ويقصده فيه من وقع عليهم الظلم وحتى المتنازعون فيما بينهم، بحسب ماذكره لنا الماوردي فإن مجلس ديوان المظالم يتكون من خمسة أعضاء يتحددون في كل من: (الحماة والأعوان، القضاة والحكام إلى جانب كل من الفقهاء، والكتاب، والشهود)⁶. وفي نفس السياق إختص الماوردي في تناول أهم النقاط التي تلخص لنا إختصاصات النظر إلى المظالم وكل الشكاوى

¹ عبد الله ساعف، "مؤسسة الوسيط بين ولاية المظالم والأمبودسمان: نافذة نحو الانتقال الديمقراطي المنشود بالمغرب"، مجلة أبحاث، المجلد 21، العدد 56، (المغرب: 2005)، ص. 59.

² المقرر الدراسي للمنازعات الادارية، أهم أنظمة الرقابة القضائية، المنصة البيداغوجية: جامعة سطيف، تاريخ الاطلاع: 2021/06/19 <https://cte.univ-setif2.dz>

³ مروان إبراهيم القيسي، موسوعة حقوق الإنسان في الإسلام، (دار الكتاب الثقافي، 2014)، ص. 44.

⁴ محمد العبادي، "قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل"، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، (م. 5)، ع. 1، (2009)، ص. 12.

⁵ مدور جميلة وآخرون، "دور القضاء في مراقبة أعمال الإدارة في العهد الإسلامي"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، (ع. 3)، ص. 262.

⁶ أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، مرجع سابق، ص. 106. 107.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

المعروضة عليه فصلها في عشر أقسام في كتابه منها ما يدخل ضمن تخصصات قضائية، وتصنف ضمن التخصصات العامة ومنها ما هو خارج إطار القضاء وتندرج ضمن التخصصات الخاصة وذات المجال قضائي تعد من القضايا التي ينظر فيها والي المظالم من تلقاء نفسه، منها إختصاصات ذات مجال رقابي وتفتيشي يقع على موظفي الدولة و الأفراد على حد سواء، ومنها على شكل رقابة مالية تختص في رقابة العمال في ما يحصلونه من أموال، وتفتيش مالي يقع على أمناء مال المسلمين، منها ما هو على شكل رقابة إدارية، تتحدد هذه الرقابة من خلال النّظر في التجاوزات والانتهاكات التي تصدر من الولاة وصددهم عن ظلم وتعسف الناس، زد على ذلك في مراقبة أجور العمال خاصة عند جمعهم لأموال الضرائب والجبايات، كذلك مراقبة تصرفات وتعامل الكتاب الدواوين مع الأفراد، إلى جانب التظلمات التي تطال المسترزقة من حيث إن كان هناك نقصاً بأرزاقهم أو تأخرها عنهم، وإعادة النّظر في أحوال المتخاصمين والمتنازعين¹. وإلى جانب ذلك هناك إختصاصات من تصب في فكرة الرقابة على المرافق العامّة وتطال حتى موظفي الدولة ومنها ما يشبه إختصاص القضاء الإداري، ومنها ما يشبه إختصاص القضاء العادي²، بالتّالي هذه الإختصاصات ذات طبيعة رقابية ومالية تقوم على مبدأ الشريعة، ومن بين هذه الشكاوى نوعان، نوع الأول يبادر والي المظالم بنفسه دون الحاجة بوجود شكوى، والأخرى من القضايا يكون بناءً بوجود شكوى مقدمة بشرط أن تكون ضمن نطاق إختصاصاته³.

أما من بين الإختصاصات الخاصة والتي لا تدخل في مجال القضاء على سبيل الحصر كإجراء ناظر المظالم عما عجز القضاء من تنفيذه كون قدرته أقوى وأنفذ تفوق قوة القضاء، إلى جانب مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد من تقصير فيها⁴، وتتحصر هذه الإختصاصات كل ماله علاقة بالأعمال الدينية، كمظاهر الانحراف والفساد الإجتماعي⁵، والملاحظ من هذه التخصصات جُلّها تتعلق

¹ المرجع نفسه، ص.ص. 107-111.

² مدور جميلة، مرجع سابق، ص263.

³ محمد العبادي، مرجع سابق، ص. 5.6.

⁴ أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي، مرجع سابق، ص.109.

⁵ مدور جميلة وآخرون، مرجع سابق، ص264.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

بقضايا تكون السلطة العامة طرفاً فيها فتعدي الولاية أو جور إدارة الضرائب وموظفي الإدارة العامة ومنازعات الأوقاف والشؤون الدينية¹.

« وقد كان والي المظالم... ينظر في أحكام القضاة العاديين... إذا ما كان غير صحيح أو لم تراعى فيه العدالة فكانت محكمة المظالم بمثابة محكمة إستئنافية، فالدولة الإسلامية كانت حريصة منذ تأسيسها على توفير أجهزة للرقابة، تقوم على رقابة تصرفات الأفراد في أعمالهم وفي أموال الدولة بما يحقق أهدافها...»²، وعلى هذا الأساس فإن جوهر الممارسة القضائية لديوان المظالم، كانت ذو طبيعة سياسية إذ كان يختص كل ماله علاقة بالأحكام التي تعجز عن تنفيذها سلطات القاضي ضد النخبة السياسية الحاكمة والأشخاص الذين إستمدوا قوتهم من الإرتباط بها، فهذه التي لا تتأهل المحاكم الشرعية وتعجز أمامها سلطات التنفيذ هي المستهدفة أصلاً في ديوان المظالم³.

وفي هذا الشأن يرى الدكتور حمدي أن خصائص ديوان المظالم حددها وذكرها الماوردي وتبعه فيها كل من أبي يعلى الفراء والنويري، بحيث جاءت هذه الإختصاصات والتي يحقق فيها والي المظالم في مواجهة النظم ورفعها أي كان مسببه⁴. ويرى الدكتور نجيب سلطاني أن من يشغل منصب والي المظالم فإنه يملك بالجمع بين القوة والهيبة جاعلاً بهذه القوة إرضاخ الشرطة في تنفيذ أحكامه زيادة على حضورهم مجالس المظالم كونهم ينتمون لسلطة المظالم تتحدد وظيفتهم في مساعدتوالي المظالم في القيام بمهامه كالتحريات عن المظالم وفق ما تنصّه أصول أحكام الشرع⁵، وبذلك نرى فقهاء المسلمين حددوا بشكل دقيق إختصاص والي المظالم ووضحوا أهمية نظام المظالم في تحقيق العدل حتى أن هناك من تولوا بأنفسهم إدارة المظالم⁶، كذلك من حيث أساليب العمل والإجراءات التي يتخذها والي المظالم في عمله تكمن في مراقبة وإلزام الإدارة المتجسدة في الخليفة وولاته وأعوانه بالنقد بمبدأ الشريعة وعدم الخروج عنها، وهنا يكون أسلوب عمله قريب

¹ عبد الرؤوف دبایش، "إزدواجية القضاء في النظام القضائي الاسلامي قضاء المظالم"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة

محمد خيضر بسكرة، ع.3، ص.6.

² Moulay Mhamed Iraki, "Wali al Madhalim (Ombudsman), Morocco, In the Kingdom of Morocco: Readings in the Islamic Model of Ombudsman", conferences papers Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, Stockholm Friday, June 12, 2009), p.9.

³ محمد إسماعيل، "البناء المؤسساتي لدولة الحق والقانون"، مجلة رسالة المحاماة، عدد خاص، (الرباط:2003)، ص. 23.

⁴ حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم نشأته وتطوره وإختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة، (بيروت: دار الشروق،

1983)، ص. 136.137.

⁵ نجيب سلطاني، مرجع سابق، ص.90.

⁶ عبد الرؤوف دبایش، مرجع سابق، ص.6.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

جدا من عمل مجلس الدولة في نظام القضاء الإداري الحديث¹، وعلى هذا الأساس يعد نظام المظالم نوع من القضاء الكامل الذي يفوق في إختصاصاته وفاعليته كثيراً من النظم القضائية المعاصرة وكان يكلف إسناد رئاسة قضاء المظالم لرجل جليل القدر ينظر في قضايا الأفراد والجماعات على الولاة وعمال الخراج وكتاب الدواوين وحتى كتاب بيت المال².

بالتالي يتبين لنا أن نظام المظالم بمجمل صلاحياته المسندة إليه خاصة عند ممارسة رقابته على الحياة العامة في الدولة محققاً بذلك بلوغ العدالة والإنصاف بين كل أفراد المجتمع فلا هناك فرق بين حاكم ومحكوم بين الولاة ورجال الدولة والرعايا.

المطلب الثالث: نظام المظالم بين المرجعية الدينية وثنائية السلطة السياسية:

ومن خلال هذا المطلب الذي خصص للتفصيل مؤسسة ديوان المظالم، وفق المرجعية الدينية في الفرع الأول أين سنتطرق إلى ما تنصه الشريعة الإسلامية في الكتاب والسنة، أما في الفرع الثاني سنتطرق على التأسيس الديني والسياسي لديوان المظالم، وفي الجزء الأخير سنرى التطور التاريخي الذي شهدته هذه المؤسسة خلال عهد الدولة الإسلامية.

الفرع الأول: التأصيل الشرعي لنظام ديوان المظالم.

لقد حرصت الدولة الإسلامية ومنذ نشأتها على تأكيد الحقوق ونبذ الظلم إمتثالاً لتعاليم القرآن الكريم ووفقاً لسنة النبي محمد (صلى الله عليه وسلم)³، «إذ أوجد الإسلام نظاماً متكاملًا في معالجة الشؤون الدينية والدنيوية ضمن هيكلية الإدارية الإسلامية»⁴...وبما أن المظالم في معناها الدقيق تعني كل ماله علاقة بالحقوق التي أخذت ظلماً، فإن الشريعة الإسلامية دعت إلى إقامة العدل ورد الحقوق إلى أصحابها، وبحسب المرجعية الشرعية نصب لها ديواناً خاص بما عرف بولاية المظالم أو ديوان المظالم، أما من حيث المرجعية

¹ مدور جميلة وآخرون، مرجع سابق، ص.8.

² Moulay Mhamed Iraki, Op.cit, p.9.

³ Moulay Mhamed Iraki, Op.cit, p.9.

⁴ عبد الباسط عبد الرحيم عباس، "الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور جمهورية العراق" 2005، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 1، (بغداد: 2005)، ص.4.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

السياسية أنشئ لها مؤسسة قضائية أطلق عليها بإسم قضاء المظالم¹، والمرجعية الشرعية لهذه المؤسسة هي القرآن الكريم الذي ينهى عن الظلم، بالتالي فإن النص القرآني حرص على رد المظالم وإنصاف المظلومين، مشكلاً أحد الركائز الهامة التي بنيت عليها دولة الإسلام، ولقد أورد القرآن الكريم الكثير من الآيات التي تنهى عن الظلم وتحرمه إذ تضمن كلام الله عز وجل في محكم كتابه الكريم 190 آية تقريباً ذكر فيها لفظ الظلم وما تبعها، "ظلمونا، يظلمون، ظلموا أنفسهم، ظلمتم أنفسكم، تظلمون، وما ظلمهم الله،...." ومن هذه الآيات القرآنية التي توضح دليل مشروعية رد المظالم وتحريمها في قوله تعالى "لَا يُحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلَمَ وَكَانَ اللَّهُ سَمِيعًا عَلِيمًا"²، ومن المبادئ التي حرص عليها النص القرآني تحريمه للظلم تحريماً قاطعاً وأوجب الحق برد الحق لكل مظلوم وتوقيع العقاب على الظالم، لقوله تعالى: "[وَمَا ظَلَمْنَاهُمْ وَلَكِنْ كَانُوا هُمُ الظَّالِمُونَ] (الزخرف: الآية 76)، وقوله تعالى: "[وَوَجَدُوا مَا عَمِلُوا حَاضِرًا وَلَا يَظْلِمُ رَبُّكَ أَحَدًا] (الكهف: الآية 49)، [وَلَا تَحْسَبَنَّ اللَّهَ غَافِلًا عَمَّا يَفْعَلُ الظَّالِمُونَ] (إبراهيم: الآية 4)³.

إضافة إلى النص القرآني جاءت دلائل مشروعية نظام المظالم وهو ما ورد عن سنة الرسول صلى الله عليه وسلم في الأحاديث النبوية الآتية ذكرها (يا عبادي إنني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرماً فلا تظالموا) رواه حديث مسلم في صحيحه، وفي قوله كذلك (الظلم ظلمات يوم القيامة)⁴، وفي قوله في الحديث الشريف (المسلم أخو المسلم لا يظلمه ولا يخذله ولا يحقره)، كما ورد على الرسول أنه قال: "من أخذ شبراً من الأرض ظلماً طوقه إلى سبع أرضين"، وهنا دلالة الحديث على ذم من إعتدى على أملاك وأراضي الغير⁵.

مما لا شك فيه نجد أن النص القرآني والسنة النبوية لمقاصد الشريعة تعتبر كلها أدلة وشواهد واضحة المعالم في محاربة الظلم، وذلك من خلال تحريم وتجريم مرتكب الظلم والتأكيد دائماً على إرجاع الحقوق لذويها، فالمجتمع الإسلامي في محطاته الأولى جاء قائماً بحدود الله ومطبقاً لما ورد عن تعاليم وسنة

¹ محمد الزحيلي، قضاء المظالم في الفقه الإسلامي، (دمشق: دار المكتبي للطباعة والنشر، ط 2، 2016)، ص.11.

² محمد محمد مرسى، "نظر المظالم منذ بداية العصر الإسلامي حتى نهاية العصر المملوكي في ضوء البرديات العربية"، مجلة مركز الدراسات البردية، جامعة عين الشمس، القاهرة، المجلد 2016، 33، ص 5.

³ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، (الرياض: مكتبة القانون والإقتصاد، 2009)، ص.5.

⁴ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص 42.

⁵ محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص6.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

النبي الكريم، وفق سلطة شرعية واحدة حكماً أو محكومين ضمن قواعد عامة وملزمة للجميع دون إستثناء، وهذا يدخل في باب الظلم الذي نهى عنه الشرع ككل مرة وهذا دليل على أن الغاية الأساسية والتي أوجدت لنا نظام المظالم هو الفصل في النزاعات القائمة بين الأفراد سواء ببعضهم البعض ومن جهة أخرى النزاع بين الأفراد والدولة ومحاولة منع إرتكاب الظلم كونه قائم على السياسة الشرعية بحكم الله والتي مصدرها القرآن إلى جانب ماورد عن النبي في السنة.

الفرع الثاني: التأسيس الديني والسياسي لنظام المظالم.

إن ظهور نظام المظالم في الدولة الإسلامية سابقا يستند إلى التشريع كما إقتضت الضرورة في تواجده محاولة لإنصاف من تعرضوا للظلم سواءً من أفعالٍ أو تصرفات الصادرة ممن يمارسون السلطة المتمثلة في رجال الدولة وأصحاب مراكز القوى وفق علاقاتهم المباشرة أوالغير مباشرة بالسلطة الحاكمة¹، فالظلم في الإسلام يصنف ضمن أكبر الجرائم وبحسب المرجعية الدينية هو تعد لحدود الله لهذا توجب الشريعة الإسلامية بالانضباط بقواعدها² وبما أن وجود التشريع جاء كضرورة حتمية إلهية لابد منها لنيل أي حق، فإن حقوق الإنسان عُرِفَت كاملة متكاملة ضمن الشريعة الإسلامية أي قبل حتى صدور بما يعرف الإعلان العالمي لميثاق حقوق الإنسان وبمئات السنين³، «كون التاريخ الإسلامي للدولة وظف الدين من خلال الجمع بين سلطة التشريع وسلطة الدولة لخلق التوازن الإجتماعي، وتجاوز الظلم المرتبط بالدولة عبر إعطائها مضمونا سياسيا حقيقيا، أسهم في إقرار الحق و تحقيق العدل»⁴، وعند التطرق إلى عنصر الدين والسلطة فأول مايتبادر للذهن بأن الدين لله⁵، بحيث جاءت المرجعية الدينية على تحقيق التوافق بين ما تقتضيه المصلحة الفردية والجماعية وفي نفس الوقت خلق التوافق بين الضمير الجمعي والوازع الداخلي والتكليف القانوني الملزم، بالتالي الشريعة حالت دون ظلم⁶، في حين أن السلطة السياسية جاءت من صناعة

¹ محمد العبادي، مرجع سابق، ص10.

² خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص.106.

³ مروان ابراهيم القيسي، مرجع سابق، ص. 42.

⁴ محمد اشماعو، مرجع سابق، ص.25.

⁵ لزهو بوارضي، "جدلية الدين والسياسة وثنائية التداخل والتصادم"، المجلة العلمية لجامعة الجزائر3، العدد9 (الجزائر، 2017)، ص.6.

⁶ مروان إبراهيم القيسي، مرجع سابق، ص. 42.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

البشر لإدارة وتدير شؤونهم¹، وعلاوة على ذلك أن المرجعية السياسية تحدت في إلزام السلطة التنفيذية والأمة بتنفيذ الشريعة التي تضمن حقوق الإنسان، ومن جهة أخرى إلتقاء الأفراد والدولة بكامل حقوقهم وحررياتهم تحت قبة الشريعة نظرا لإمتلاكها السيادة المطلقة، بحيث تكون السلطة والفرد معاً في تحقيق الحقوق والحرريات²، «وهنا المرجعية الدينية والسياسية يلتقيان في نقطة مشتركة مفادها تحديد السلوك والوجدان والعقل»³.

وأما من حيث التاريخ السياسي للدولة الإسلامية إمتاز بوجود صراعات، مخلفةً تقهقر مستمر من ثورة العدل الإلهي المجسدة في النبوة والخلافة إلى نموذج الدولة السلطانية، ولا يعني تواجد القطيعة بين الجماعة والدولة أو التضحية بمبدأ العدالة في هرم السلطة المؤسسية والقانون، ومع تعاقب السلطة الذي شهدته الدول الحاكمة وفق المرجعية الإسلامية والسياسية مستمدة مشروعيتها من أرضية دينية وسياسية جمعت بين حاجات الجماعة الدينية ومتطلبات الدولة، وفق العقد الإجتماعي وممارسة العدالة⁴، ومع الإتساع الذي شهدته رقعة الدولة الإسلامية بالموازات مع الفتح الإسلامي، فإن الواقع التاريخي للتحري عن المظالم من طرف والي المظالم أو الخليفة أو الأمير وغيره من تقلد سدة الحكم إذ لم يكن ثابتاً بل كان يضيق ويتسع عبر العصور⁵، «ومع بدايات الدولة الإسلامية عرف الحاكم الذي يشغل منصب الرئاسة... هو نفسه القاضي، ونظراً لما إكتسبه الفقهاء عبر الزمن من التراث الشرعي والتعاليم الدينية عبر العصور كانت هي اللبنة الأولى في نشوء نظام المظالم (القضاء الشرعي)، حظي بمكانة رفيعة المستوى لها وزن ثقيل في المجتمع الإسلامي»⁶، «وأقرب مثال على ذلك في زمن الدولة الأموية شهدت جور وتعسف وظلم الولاة مما ألزم الخليفة بالجمع ما بين قوة السلطة وتنفيذ الأحكام والقضاء... وإلى غاية الحكم العباسي»⁷، واستمرت هذه

¹ لزهري بوارضي، مرجع سابق، ص. 6.

² ..والوعي يعد ضماناً كي لا تتلاعب السلطة السياسية بالشريعة والدولة الإسلامية عبر العصور الطويلة دولة قانونية بغض النظر عن أسلوب تقلد مناصب الحكم، ولا أدل على ذلك من أن السيادة كانت دوماً للشريعة للمزيد من التفاصيل أنظر: مروان إبراهيم القيسي، مرجع سابق، ص. 42.

³ لزهري بوارضي، مرجع سابق، ص. 6.

⁴ محمد اشماعو، مرجع سابق، ص. 26.

⁵ نجيب سلطاني، مرجع سابق، ص. 86-87.

⁶ الفضل شلق، "عرض الكتاب: قضاء المظالم في العصر المملوكي"، مجلة الإجتهد، العدد 3، المجلد 1، (لبنان: 1989)، ص. 282.

⁷ محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص. 7.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الممارسات المخزنية الهادفة إلى تقويم مسار العدالة منذ العهود المرابطية والموحدية والسعدية، وشكلت إحدى الدعائم والأدوار الوظيفية... لمواجهة كل ما يعرقل ويقف في وجه تحقيق العدالة، وكان الغرض النظر في المظالم من ناحية الوظيفة المؤسساتية في رد الظلم، أنه يمارس الوظيفة الرقابية وبالتحديد على المؤسسات وممارسات النخبة الحاكمة لبعض أشكال إستعمال السلطة سواء تعلق الأمر بالرعية والعمال وحتى الولاة وجباة الضرائب»¹، والغرض الأساسي من ظهور هذه المؤسسة يكمن في الإطلاع على الشكاوي التي يرفعها أبناء الشعب ضد الموظفين الكبار في الدولة تقدم إلى الخليفة مكتوبة على ورق تدعى (رقعة المظالم)، يناشده فيها المواطن برفع الظلم الذي تعرض له²، وباعتبارها مؤسسة موازية لقضاء المحاكم الشرعية في التصدي ومحاربة الظلم، وفق ما يستلزم من مبادرات يقوم بها السلطان والخليفة للنظر بأنفسهم في المظالم وحتى عبر إستعانتهم بالفقهاء وأهل الإفتاء من أجل مراجعة الأحكام الصادرة والإقرار برفع الظلم في محاولة منهم للقضاء على تلك التصرفات الناجمة عن بطش الولاة وكل من سؤلت لهم أنفسهم في إحداث الظلم والجور والتعسف على الأفراد وخاصة المستضعفين منهم³.

ومما يميز به ديوان المظالم في تاريخ القضاء الإسلامي من حيث الممارسة السياسية إختصاصات محاكم الإستئناف العليا في عصرنا الحالي حيث كانت تعرض عليه القضايا التي عجز عليها القاضي عن تنفيذ حكمه فيها والسبب يرجع إلى وجود أحد الطرفين المتخاصمين من عليّة القوم أو القضايا التي يرى أحد الخصمين أنه لم ينصف فيها، وإمتد إلى فصله في القضايا بين كبار المسؤولين وعامة الشعب، أو بين الإدارة والمواطنين⁴، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الجزء أنّ الرّد في المظالم عبر مختلف العصور الإسلامية، جاء معنياً بشكل أساسي بالشكاوى ضد موظفي الدولة لكي يتم الفصل في المظالم والتّوصل إلى إحقاق العدل، وتثبيت سلطة الدولة التي عنيت بمهمة أساسية هي وصول المواطن إلى الحاكم وتقديم شكواه⁵ وعلى هذا الطرح. وفي نفس الإتجاه يرى الباحث سلامة فلاح محمد الصالح: أن الإسلام حرص على تطبيق العدل من خلال إيصال الحقوق إلى أهاليها وردع الظالمين والخارجين على سلطة القانون مهما كبر وعلا

¹ محمد اشماعو، مرجع سابق، ص.25.

² ضياء يوسف معروف، رعد صالح هادي، "مفهوم العدالة في الدولة العربية الإسلامية"، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، المجلد6، العدد14 (الجزائر:2014)، ص.446.

³ محمد اشماعو، مرجع سابق.

⁴ محمد الكتاني، "قضاء المظالم في الإسلام بين الماضي والحاضر"، دراسات وابحاث مجلة ديوان المظالم، 2012، ص.7.

⁵ الفضل شلق، مرجع سابق، ص.282.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

مركزهم فلا فرق بين حاكم أو محكوم أو رئيس أو مؤسس، ولهذا يعتبر الإسلام السباق في إيجاد نظام المظالم مهمته الأولى مراقبة تصرفات الإدارة، ومن جهة أخرى مراقبة أي مظلمة يتعرض لها المقيمون تحت سلطة الدولة على الجميع دون محاباة وفق ما تنص عليه قوانين الشريعة الإسلامية¹.

ولعنا مما سبق نلاحظ أن التصورات الأولى لنظام المظالم ظهرت مع بزوغ الإسلام وقد حرصت التعاليم التي جاءت بها الشريعة الإسلامية على إقامة العدل وتطبيق القانون، وإقامة حدود الله بما ينصه النص القرآني، وفق ما تقتضيه الحاجة في محاولة إيصال لكل حق حقه، وذلك من خلال ردع كل مخالف وكل خارج أو متمرد عن سطوة القانون مهما كبر وعلا شأنه إذ لا فرق بين الراعي والرعية بين حاكم ومحكوم، لهذا كان الإسلام السباق الأول في إيجاد وخلق فكرة نظام المظالم لمراقبة تصرفات الإدارة والمسؤولين وحتى الأفراد ورفع كل مظلمة ومحاولة إيصال كل حق لصاحبه.

الفرع الثالث: نظام المظالم بين القيم الإسلامية والتطور التاريخي:

يُرجع المؤرخين والباحثين أن نشأة نظرية المظالم ظهرت في حقبة قريش أي بالتزامن بما يُعرف حلف الفضول قبل حتى مجيء الإسلام وإعتبروا بدورهم أن قمع المظالم أساساً للحكم والملك²، فلقد عرفها عرب الجاهلية وقبلهم حضارات كالفرس والصينيون القدامى والعرب المسلمون في وقت الرسول وعند زمن ولاية الخلفاء الراشدين والعباسيون³، وبحسب السرد التاريخي فلقد عرفت قريش رد المظالم وإنصاف من تعرضوا للظلم في إبرام معاهدة بين القبائل وذلك لسبب إنتشار الزعماء والرياسة فيما بينهم وتوصلوا إلى إتفاق على ألا يكون بمكة مظلوم من أهلها أو من جاءها زائراً وسمت قريش هذا الإتفاق بحلف الفضول⁴.

«كما وقد عرفت حياة العرب قبل مجيء الإسلام بوجود ظاهرة الطبقة والظلم في المجتمع من ناحية التفاوت في الحقوق والتشريع الجاهلي كان مبني على خلق الطبقة بين السادة والعبيد فلا تتساوى حقوق الملك في القبيلة مع الأفراد أو العبيد أو سادة القبيلة وغيرهم من أقل ذي شأن منه، وحتى اليهود في هذا الأمر كانوا

¹ محمد الصالح سلامة فلاح، "الأحكام الفقهية المتعلقة بمحكمة المظالم دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القضاء الشرعي في كلية الدراسات الفقهية والقانونية قسم الفقه وأصوله، جامعة آل البيت، 2008، ص. 20.

² حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص. 36.

³ عبد الله ساعف، "مؤسسة الوسيط بين ولاية المظالم والأمبودسمان نافذة نحو الإنتقال الديمقراطي المنشود بالمغرب"، مجلة أبحاث، المجلد 21، العدد 56، (المغرب: 2005)، ص. 2.

⁴ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص 36

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

يميزون بين الأغنياء القوم وفقرائهم وكانوا يقيمون الحد إلا على الفقراء بالتالي يسقط مبدأ تماثل نظام المظالم وتشبيهه بالتشريع القبلي (حلف الفضول) كونه لا يغدو غلا مجرد إتفاق عشائري لا يمثل السلطة الحاكمة لإفتقاره إلى ضوابط معينة تساهم في فض النزاعات والخصومات...»¹.

في حين يُرجع البعض من الكتاب والمؤرخين أن أصل ظهور نظام المظالم يعود إلى عهد النبي محمد ويُعد أول من مارس وطبق النظر في المظالم بأمر من الله في كتابه "إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله ولا تكن للخائنين خصيما"، ونظراً لكون الرسول محمد يتسم بالشخصية المؤثرة على المسلمين ولا تشبه تأثير أي حاكم أو سلطان في أي مكان أو زمان²، كما تشير الروايات التاريخية أيضاً أن الرسول باشر بنفسه المظالم وأنصف المظلومين بإرجاع لهم حقوقهم من غاصبيهم، مثل حادثة دارت بين رجلٍ غريب قدم بابل إلى مكة وباعها وأبا جهل فام بمُماطلته ممّا دفع الرجل بالاستجداد في المسجد وقريش لاسترداد حقه وبالرغم من العداوة القائمة بين الرسول وأبا جهل طلب منه أن يرجع له حقه وهذا الأخير إمتثل لكلام النبي وأعطى الرجل ماله³.

ويُعد الرسول في صدر الإسلام أول من نظر للمظالم بنفسه من خلال أنه قضى في شرب بين الزبير بن العوام وأنصاري، وأرسل علياً لدفع دية القتلى الذين قتلهم خالد من قبيلة بني جذيمة بعد أن خضع أهلها وقال: (اللهم إني أبرأ إليك ممّا فعل خالد)⁴، «وما يمكن إعتباره من قبيل النظر في المظالم بين الأفراد فهو حكما ينهي به الرسول الخصومة ويُردع الظالم، ويقول النبي (من ولي من أمر المسلمين شيئاً - فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فلقد خان الله والرسول)، وكان حريصاً كل الحرص على إنتقاء رجال تتوافر فيهم الكفاءة وتوليهم على القضاء والمظالم»⁵.

ولقد كان رد الظلم في عهده يحدث بطريقتين إما من خلال طلب يرفعه به من وقع عليه الظلم، أو عن طريق رفعه للظلم لمن طاله بمجرد أن سمع عنه فقط⁶، وعلى خطاه سار وإتبعه فيه الخلفاء، وعرف

¹ سلامة فلاح محمد الصالح، مرجع سابق، ص24.

² محمد الكتاني، مرجع سابق، ص8

³ عبد الأمير عيسى الأعرجي، "ديوان النظر في المظالم ودوره في تحقيق العدالة"، آداب الكوفة، المجلد1، العدد28، (بغداد:2016)، ص354.

⁴ مروان ابراهيم القيسي، مرجع سابق، ص44

⁵ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص.ص 52.51.

⁶ محمد بكر حسين، ديوان المظالم والقضاء الإداري دراسة مقارنة، (مصر: دار النشر مكتبة السعادة، 1992)، ص.63.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

تطور النظر في المظالم بالتدرج وليس دفعة واحدة نظرا لعدم توافر قاعدة مؤسساتية يستقر عليها القضاء في تلك الحقب التاريخية ومن جهة ثانية بسبب كثرة الظلم الذي يطال الأفراد من طرف الحكام، أو بتسلط القوي على المستضعف¹، وبالتالي أخذ نظام المظالم بالتدرج وكان أول من عزم على رفع الظلم وإقامة الحق والعدل بقضاء المظالم الصحابي أبو بكر من خلال أول خطبة ألقاها²، ليأخذ بعدها نظام المظالم أكثر إتساعاً مع الخليفة عمر بن الخطاب بحيث كان يجمع ولاته وأمرائه في موسم الحج من كل عام ويستمع إلى شكاوي الناس ويحاسب الولاة ويقتص من المسيئين منهم، وقد كان أول من أقر مبدأ مهم في محاسبة الولاة والعمال بما يسمى اليوم إساءة استعمال النفوذ³، وبحسب تتبع السرد التاريخي لتطور نظام المظالم في عصر الخلفاء فإن عمر بن الخطاب يعد أوضح الخلفاء الراشدين في تتبع المظالم الصادرة من الولاة أو الجند على الرعية⁴، وذلك من خلال إشرافه على أمور الدولة بنفسه ولم يكتفي في إنتقاء أفضل العمال بل كان يراقبهم بعد أن ينتهوا من أعمالهم⁵، أمّا في ولاية عثمان بن عفان فقد حافظ على الأوضاع التي تركها عمر وإتبع أعمال وسيرة كل من أبي بكر وعمر ولم يقم بتغيير العمال في ولايته الذين كانوا يعملون لعمر، وإعتمد على أناس من أهله وعشيرته⁶. ومن بين ما كتب لعماله (فإن الله أمر الأئمة ان يكونوا رعاة ألا إن أعدل السيرة أن تنتظروا في أمور المسلمين وفيما عليهم فتعطوهم مالهم وتأخذون بما عليهم)⁷، وعرف أيضا في تنفيذ أوامره دون الإكتراث إلى الشكاوى المرفوعة له، وقد شهدت إدارته في النصف من ولايته نوعاً من التراجع والضعف، وقد إتسم النصف الثاني من خلافته بضعف إدارته في النصف من ولايته نظرا لكبر سنه بالتالي لم يعد ممكنا له أن ينظر في شتى القضايا⁸، أمّا في فترة حكم الخليفة علي بن أبي طالب فإنه سار على نهج الرسول وكان ينظر في كل القضايا التي ترفع إليه من خلال التحري والتحقق ورفع التظلم والعمل على إنصاف المتظلمين، ولعل أهم ماحدث في فتره ولايته أنشأ بيتا لعرض ورفع الشكاوى خاصة على عماله

¹ محمد الكتاني، مرجع سابق، ص 36.

² عبد الأمير عيسى الأعرجي، مرجع سابق، ص.355.

³ للمزيد من التفاصيل حول ولاية عمر بن الخطاب والنظر في المظالم أنظر: راغب السرجاني، ديوان المظالم في العصور الإسلامية، قصة الإسلام، 2010، في: <https://www.islamstory.com> (2021/05/05).

⁴ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص55

⁵ عبد الأمير عيسى الأعرجي، مرجع سابق، ص.355.

⁶ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص. 63.64.

⁷ محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص.72.

⁸ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص.64.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

وفتح المجال للأفراد دون خوف بالإدلاء عن التجاوزات التي يمارسها الولاة في حقهم كل ذلك من أجل تحقيق العدالة¹، وكان يختار الولاة بعناية فائقة من أصحاب القوة وأهل التقوى²، ويستدل المؤرخون أن في عهد الخليفة علي قد فصل القضاء الذي يقوم عليه قاضي مستقل عن الخليفة، إذ يقوم بنفسه النظر في المظالم والتصدي لها والفصل فيها مباشرة³.

وبحسب السرد التاريخي لتطور نظام المظالم نجد أن الخلفاء والامراء في عصر الدولة العباسية حرصوا على رد المظالم ويظهر جليا من خلال رد الحقوق لأصحابها وإنصاف المظلومين.

ومع بدايات الدولة الأموية ومقتل الإمام علي أهمل الخلفاء من بعده الإتصال المباشر مع الرعية، وعم الفساد وانتشر الظلم، ويعد عبد الملك بن مروان أول من تخصص وجلس بالنظر في المظالم من خلفاء بني أمية من خلال تخصيصه يوماً كاملاً تعرض عليه التظلمات ويعالجها، وكان يستعين بذلك بقاضيه أبي إدريس الأزدي ويسند له القضايا التي يجد بها إشكالا ويرهب منها ويحتاج فيها إلى حكم منفذ، وكان عبد الملك بن مروان هو الأمر والقاضي أبي إدريس هو المباشر⁴، وكلا الطرفين المتنازعان كان يرضخان للحكم المنوط وذلك لعلمهم مسبقاً أن الأمر محال إلى القاضي من الخليفة بالتالي يكون حكم القاضي قوي كأنه صادر من الخليفة، وعند تسلّم عمر بن عبد العزيز الخلافة، إتّسمت خلافته سرعة الإنجاز في القضايا دون تعطيل وكان يولي لعماله وولاته حق التصرف في الشكاوى دون الرجوع إليه بالتالي كان حريصاً جداً على النظر في المظالم كي لا تتأخر مصالح الأفراد⁵، «وعُرف عليه أيضا بالنظر والتحقيق من سيرة ولاته وعماله حرصاً منه على تحقيق العدالة الاجتماعية في ظل الأحكام الشريعة الإسلامية وأعتبر أول من ندب نفسه للمظالم وقضى معظم وقته مشغولاً لردّها ومن أبرز أعماله قيامه بإرجاع فدك إلى أهل البيت»⁶، والحرص الشديد منه على محاسبة نفسه وعماله على كل صغيرة وكبيرة، وحتى الخلفاء من بعده كانوا يباشرون المظالم

¹ عبد الأمير عيسى الأعرجي، مرجع سابق، ص. 358.

² حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص. 67.

³ محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص. 9.

⁴ محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص. 74.73.

⁵ ويقول الدكتور مصطفى الرفاعي إن من ينظر في سيرة عبد الملك بن مروان يستطيع أن يحصر هذا النوع من نظر المظالم في أضيق الدوائر... للمزيد من التفاصيل أنظر: حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص. 76.75.

⁶ عبد الأمير عيسى الأعرجي، مرجع سابق، ص. 361.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

بأنفسهم إلى غاية فترة تولي الخليفة المهتد بالله، بسبب إنشغالهم كانوا يسلمون المظالم للقضاة ليتولوها¹. كما تتوفر دلائل في تولي النظر في المظالم ومعالجتها في عصر خلفاء بني أمية وذلك وفق وجود أقدم إلتماس تم العثور عليه مدون في جلد يعود لفترة حكم الخليفة عمر بن عبد العزيز، محفوظ بمعهد الدراسات الشرقية للمخطوطات بمدينة سان بطرسبورغ بروسيا برقم B-12 P.Petersb.Acad.Inv².

ولقد عرف نظام المظالم بعد ولاية عمر بن عبد العزيز تراجعاً وإهمالاً وضعفاً في رد المظالم إلى غاية تولي آل عباس الحكم فحذو حذو خلفاء الدولة الأموية للملك بن مروان وعمر بن عبد العزيز وسارو على نهجهم³، «وكان أول من تولّى منصب النّظر في المظالم من الخلفاء العباسيين، أبو العباس السّفاح الذي أنصف من إشتكى على عُماله من الرّعية...»⁴، «ونتيجة لتطور نظام المظالم ولما يعجز عنه القضاة إمضاءه (القضاة-والمحتسب)، كون سلطتهم لا تفوق قوة منصب الذي يوليه ناظر المظالم، انشئ له ديوانا لتلقي الشكايات والأفراد المتنازعين والإنصات لهم وأطلق عليه فيما بعد بدار العدل، ومقره إما المسجد أو بقصر الخليفة، وكان من سلم له منصب تولي النظر في المظالم في اعصر العباسي لمحمد بن طغش الإخشيد في مصر وفي هذه الفترة توسع أكثر نطاق النظر في المظالم فكل من له قضية أو شكوى يلجأ إلى الديوان إما يعرضها أو يكتبها وأطلق عليها غسم المخاصمة أو الشكوى لتعرض بغدها على مجلس المظالم، ومن يتولى هذا المنصب بطلق عليه ناظرا وعمله يكون أحيانا قضاء ولكنه ليس قضائيا خالصا وأحيانا تنفيذ إداري»⁵.

ومع إتساع الدولة الإسلامية في العصر الأموي والعباسي وزيادة في عدد السكان فإن النزاعات والشكاوى تزيد فكان لا بد من إنشاء مؤسسة مستقلة لوالي المظالم وكان من إصرار الخلفاء هذه العصور على ضرورة إنشاء مجلس يعمل وفق ما تمليه الشريعة الإسلامية لحل النزاعات وتظلمات الأفراد والإضراف

¹ العربي بختي، "نظام المظالم الإسلامي وقضاء الاستئناف الحديث التلاقي والاختلاف"، مجلة الحكمة للدراسات الإسلامية، المجلد، 6، العدد، 1، (الجزائر: 2019)، ص.16.

² ونصه: (لوحة 1) بسم الله الرحمن الرحيم، للأمر الجراح بن عبد الله من مولاه ديواشتي، محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص.10.

³ حمدي عبد المنعم، مرجع سابق، ص.78.

⁴ عبد الأمير عيسى الأعرجي، مرجع سابق، ص 362.

⁵ العربي بختي، مرجع سابق، ص 16.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

عليه كهيئة قضائية¹، بالتالي عرف هذا العصر الأموي خاصة بتطور المؤسسة تدريجيا وشيئا فشيئا حيث أصبح الخليفة نفسه يخصص يوما كاملا يباشر فيه النظر في النزاعات والشكايات المقدمة للديوان². ومع حلول العصر الفاطمي عرف نظام المظالم تطور جد ملحوظ مقارنة بالعصور السابقة خاصة من ناحية إنعقاد المجلس، وحتى من حيث تقديم المظالم وطريقة معالجتها وحضور أصحاب القضايا المتنازعين فيها، وحتى أصحاب التظلمات الشفاهية يكتبونها على شكل رسالة وترفع إلى الولاة والقضاة، وفي حالة وجود اشخاص من خارج البلدة وله شكاية فإنه يرفعها للحاجب برسالة مكتوبة وترسل إلى الديوان المجلس فيقوم بالتوقيع عليها من طرف الخليفة وتوقع بكلمة " الحمد لله رب العالمين"³.

وفي العصر الأندلسي أطلق على هذه المؤسسة بإسم "خطة المظالم"، إنحرفت قليلا مقارنة بالعصور التي سبقتها كالعصر العباسي والاموي بحيث من يتولى هذه المهمة كان أقل رتبة عن قاضي القضاة ومن بين من إستلم منصب خطة المظالم كانوا من أهل الفقه خاصة والعلماء الراسخين في حين خلفاء هذا العصر قليلاً منهم من تقلد هذا المنصب من بينهم محمد بن عبد الله، كما قد إزداد إهتمام الولاة بالنظر في المظالم في عصر الولاة مثلما كانت عليه المظالم بعصر الخلفاء وبعد كافور الإخديشي من أشهر من نظر في المظالم في هذا العصر مخصصا يوم السبت للنظر في المظالم إلى غاية وفاته، ونفس الأمر بالنسبة لسلطين عصر المماليك حذو حذو الخلفاء وإهتموا كثيرا بولاية المظالم كزيارة الأماكن العامة وعملوا على إختيار أحسن القضاة والفقهاء لتولي هذا المنصب، ولعل من أشهرهم في هذا العصر سيف الدين البرقوق(ت 801 هـ)⁴، ويعتبر السلطان الظاهر بيبرس أول من تولى النظر في المظالم في عصر الدولة المملوكية وأقام بقلعته دارا للعدل، مخصصا يوم الإثنين والخميس للنظر في المظالم بحضور قضاة المذاهب الأربعة إلى جانب كبار موظفي الدولة الماليين والإداريين وكاتب السر وبقيت نفس الطريقة معمولا بها إلى غاية حكم السلطان منصور قلاوون ومن بعده ابنه أشرف خليل الذي عمل بعض الإصلاحات لهذه المؤسسة⁵، وإستمر وضعها بنفس الوتيرة مع سلطين الدولة العثمانية، حيث انشؤوا مقرا لهذه المؤسسة

¹ Moulay Mhamed Iraki, Wali al Madhalim, Op.cit, p.9.

² عبد الله عثمان داوود محمد، ديوان المظالم في الدولة الإسلامية ونظامه القانوني في السودان دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة ام درمان الاسلامية، كلية الشريعة والقانون، 2008، ص 61.

³ ... ويوقع عليها الخليفة ب " قد أنعمنا بذلك وقد امضينا بذلك"، ثم تخرج الورقة الى الحاجب وسيلم صاحب كل مظلمة مظلمته، للمزيد من التفاصيل انظر: محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص 14.

⁴ راغب السرجاني، مرجع سابق.

⁵ محمد محمد مرسى، مرجع سابق، ص 22.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

عرف بالديوان وكان من يتأهله السلطان نفسه أو من ينوبه، وكانت المظالم في عصرهم يحضرها السلطان بشكل يومي، كما عيّنت الدولة العلوية في المغرب إتباع أسلافها مما جعل من ملوكها المتأخرين مكتب الشكايات ضمن الإدارات التي يرأسها الصدر الأعظم وكان هذا المكتب يقتصر على تلقي المظالم من أفراد الشعب ويعرضها على السلطان الذي خول مصدر الحكم¹ ويرى الدكتور راغب السرجاني أن نظام المظالم على مدار تاريخ الدولة الإسلامية كان قائماً على النزاهة وإنصاف المظلومين دون محاباة حتى ولو على حساب معاقبة الأمراء والولاة والقادة والجند والوزراء وكبار رجال الدولة وما هو إلا دليل على رفعة الدولة الإسلامية التي إستلهمت منها المؤسسات الدستورية والقانونية في العالم المعاصر ووقتنا الحاضر الأسس العامة².

وهنا يتضح لنا أكثر أن نظام المظالم طول مدة إنشائه وتعاقب مختلف العصور عليه دليل على أنه أشد وقعا وأوسع مدى مع أنه ساد منذ 12 عشر قرناً، ليكون نظاماً رقابياً لا يقل عن مثيله في وقتنا الحاضر بما يعرف (الأمبودسمان) في ظل مؤسسات ونظم سياسية وهياكل إدارية وحتى قانونية حديثة الصنع بدايتها كانت في مطلع القرن التاسع عشر، ولعل خطة إنشائه مستوحاة من الطراز القديم لنظام المظالم الذي جاءت به نظم الدولة الإسلامية قديماً.

¹ محمد الكتاني، مرجع سابق، ص 10.

² راغب السرجاني، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

المبحث الثاني: النموذج الغربي كأسبقية مؤسسية لنظام المفوض البرلماني (الأمبودسمان) من خلال النظام السياسي ومبادئ حقوق الانسان.

بعد أن رأينا في المطلب الأول من هذا الفصل المفاهيمي نظرة تاريخية في أسبقية الدولة الإسلامية لتبني نموذج الوساطة الإدارية "نظام المظالم" سنحاول في هذا المطلب الثاني من الدراسة التطرق للنموذج الغربي الأمبودسمان السويدي كأحد المؤسسات الرائدة والحديثة من الجيل الأول في الدفاع عن حقوق الإنسان والدور الذي جاء لأجله في التصدي لتجاوزات وتعسف السلطات الإدارية للدولة، إنطلاقاً من دراسة الخلفية التاريخية حول نشأة نظام الأمبودسمان ثم معرفة أهم العوامل المساعدة في تطوره ونجاحه كأحد أهم الأنظمة الرقابية على الإدارة العامة في العصر الحديث.

المطلب الأول: الخلفية التاريخية حول نشأة نظام الأمبودسمان السويدي

سنحاول من خلال هذا المطلب الخوض في أصل ونشأة هذه المؤسسة وذلك من خلال التطرق إلى أهم الأحداث التاريخية المصاحبة في ظهور المفوض البرلماني السويدي كجهاز رقابي حديث على الإدارة العامة السويدية والتي دائماً ما يشار لها بدستور 1809.

«يعود تواجد نظام الأمبودسمان ضمن سياق الأخلاقيات الإدارية والرقابة العامة من أجل إنصاف الحق، وبالرغم من الاختلاف البيئي في تواجده إلا أنّ سماته تتشابه وجذوره تلتقي عبر مختلف الحضارات القديمة في كل من أفريقيا وأوروبا وحتى آسيا...»¹ «لقد شهدت فترة الثمانينات نمواً عالمياً واسعاً للمؤسسات المستوحاة من أمبودسمان" للتقاليد الاسكندنافية، ليصبح هذا التطور من المؤسسات بإعتباره مؤشر لقياس آلية الحكومة الديمقراطية...»²، «وقبل تواجد بما يسمى الأمبودسمان كان عبارة عن مراسل Mandataire، تابعاً للبرلمان ومراقباً في تنفيذ القوانين من قبل المحاكم والإدارة»³.

¹ Mariteuw Chimère Diaw, Op.cit, p.4.

² Opsipova Elena, Op.cit, p.32.

³ André Legrand, "L'ombudsman Scandnave études comparées sur le contrôle de l'administration In": *Revue internationale de droit comparé*, vol.4, N.22, (1970), p.26.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

إن محاولة إحداث جهاز يكون مسؤولاً أمام البرلمان يخول له صلاحية مراقبة إمتثال السلطات للقانون لم تكن بالفكرة الجديدة بل تعود وبالتحديد إلى سنة 1713، وهي سنة تعتبر بمثابة الإنطلاقة الفعلية في إنشاء الأمبودسمان البرلماني السويدي، بإقدام ملك السويد تشارلز الثاني عشر على إنشائه، تحديداً عندما تعرضت السويد لخسارة عسكرية أمام روسيا في 1709، ونظراً لغيابه الطويل عن الدولة وعن كرسي الحكم لفترة 13 سنة تقريباً أسفر غيابه عن حالة اللاستقرار وخلق الفوضى وتراجع أداء الإدارة، ونتيجة لهذه الظروف تم إنشاء مكتب الأمبودسمان بإسم **Hogsta Ombudsmannen** وتعني مكتب المدعي الأعلى التابع للملك¹.

«ولكون هذا المستشار تابعاً للملك فهو ملزم بطاعة الحكومة وسرعان ما زُعم أنه لم يكن مستقلاً بالقدر الكافي من أجل حماية مصالح المواطنين، ثم إقترحوا على أن السلطات يجب أن يسيطر عليها مكتب مستقل تماماً عن الحكومة»²، ويُعد السبب الرئيسي في إقدام الملك على توقيع مرسوماً ينص على إنشاء منصب أمبودسمان التابع له هو مدى رغبته بالحاجة إلى وجود شخص موثوق يمثله ويراقب ما يجري في السويد ويشعر مكانه نيابةً عنه³. ولقد عرفت سنة 1809 فترة مهمة في التاريخ السويدي وكانت حسماً في إنهاء مرحلة الصراع عن السلطة نتج عنه نوع من التوازن بين السلطات، واتسمت التغيرات الأساسية التي طرأت على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدرج وفق سلسلة من المحاولات الملكية لتأسيس النظام الملكي المطلق (تشارلز الثاني عشر - غوستاف الثالث)⁴، ونتيجة لهذه الأوضاع فإن مسألة إنشاء هذه المؤسسة لم تتم في ظل نظام ديمقراطي كما يروج لها البعض أو من أجل منافع سياسية، بل كانت ضريبة نضال كبير من الشعب السويدي حتى يتم إسقاط نظام الحكم الملكي المستبد وأن يتم تحسين مستوى أداء المؤسسات مع

¹ Lester B. Orfield, Op.cit, p.7., Alfred Bexelius, The Swedish Ombudsman", *The University of Toronto Law Journal*, Vol.17, No.1 (1967), p.170. Hill, Larry B., *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand is Democratic Experiment*, (University Press: 1977), p.25, Roy Gregory and Philip giddings, the ombudsman in six continents, vol.13, (IOS Press 2000), p.315. C.rief linda , *The ombudsman, good governance and the international human rights system*, (Springer:2004),p.p4.5., Nemeth Neil, *New ombudsmen in north america: assessing an experiment in social responsibility* (US:bloomsbury Academic,2003), p.21. , Hajdari Enika,"ombudsman historical views", *European Scientific Journal*, vol.1, (February 2014), p.518, Osipova Elena, Op.cit, p.32.

² Alfred Bexelius, Op.cit, p.171.

³ Elena Opsipova, Op.cit, p.32.

⁴ Legrand André, Op.cit p.26.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

إجراء تعديل القوانين التي تضمن للشعب حقوقه وتحمي له حرياته الأساسية، فالسويد حينها لم تكن تلك الدولة الديمقراطية بل كانت تعاني من تركة حكم ملكي إقطاعي مستبد¹.

وكما هو متعارف بشأن سيطرة البرلمان على الإدارة وعلى إثرها إستحدث الأمبودسمان، إذ لم يخلو من سوابق تاريخية في نشأته، فهناك من يرجع فكرة وجوده لعهد روما القديمة بحيث تعود إلى تريبيوني بليبس حيث كان لدى مملكة أراغون في العصور الوسطى قاضي، كانت وظيفته حماية المواطنين العاديين من إنتهاكات القانون من جانب المسؤولين. وتمت التوصية بمؤسسات مماثلة في أطروحات موناركوماتك في القرن السادس عشر والتي كانت معروفة جيداً للمفكرين السويديين في القرن الثامن عشر²، «في حين هناك من يعتقد أن فكرة تصميم أول جهاز عام تم إنشاؤه تحت هذا الاسم ما هو إلا إمتداد لقاضي القضاة، وهو قاض يشرف على الخلافة العثمانية وفقاً للشرعية الإسلامية، فالفكرة في أساسها ترجع إلى تأثر الملك شارل الثاني عشر بمكتب قاضي القضاة للدولة الإسلامية العثمانية، وهذا ما لاحظته الملك عند إقامته بتركيا بين عامي 1709-1713، تعرّف من خلالها على مكتب رئيس المحكمة التركي وإطلاع على المسؤولين في إلزامهم بإتباع سيادة الشريعة الإسلامية بخصوص عمل الموظفين العموميين ومراجعة الشكاوى المقدمة من طرف الأشخاص ضد مسؤولي وموظفي الدولة...وبناءً على ذلك صرح الملك تشارلز بإنشاء منصب الأمبودسمان ليكون أول أمبودسمان سويدي في خدمة الملك، جاء هذا المنصب من أجل التأكد من إلزام المسؤولين السويديين بإحترام القانون، والإلتزام بتطبيقه سواء تعلق الأمر بالقضاة والضباط العسكريين، وحتى موظفي الخدمة المدنية»³، وكانت المهمة الأساسية التي جاء بها الأمبودسمان هو الدفاع عن المواطنين الذين حُرّموا من الحقوق الأساسية من قبل الحكومة وحمايتهم»⁴.

وهناك من يرى أنّه يصعب ضبط أصل الفكرة الرئيسية وراء إنشاء الأمبودسمان يعود جذورها إلى الإشارة في نفس الوقت إلى الأصل السويدي وإلى المؤسسات الرقابية في الأنظمة الإسلامية والصينية إلى جانب الرومانية والإسبانية، وكلها تصب في فكرة واحدة مفادها تحقيق العدالة للمواطنين والإشراف على الإدارة العامة، والتحقيق في الشكاوى الفردية، بالتالي هي هيئة مهما اختلف إسمها وظروف نشأتها فإنها تصب كلها

¹ Nemeth Neil, Op.cit, p.21.

² Stig Jagerskiold, "the Swedish ombudsman", *university of pennsylvania law review* Vol.109, (1961), p.1079.

³ Howerd Charles L., Op.cit, p. 1.2.

⁴ Fred G. Janzen, "A historical study of the campus ombudsman in United States higher education", For the degree of Doctor, Faculty of Texas Tech University in Partial Fulfillment, USA May, 1971 (May, 1971), P.40.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

في نطاق واحد وهو تلقي الشكاوي المتعلقة بالإجراءات من قبل الإدارة العامة، وغالبا من يمثل هذه الهيئة جهاز إداري متكون من عدد من الموظفين يعملون تحت توجيه رئيس هذه المؤسسة يوجه لهم وظائفهم حسب ما ينصه القانون ويشمل سلطة التحقيق في الشكاوي وسلطة التحقيق في الخلل الوظيفي بسوء الإدارة¹. في بعض الأحيان نلاحظ عدم تجانس بعض الأحداث وتضاربا في الآراء بشأن السوابق التاريخية في فكرة من أين جاء نظام الأمبودسمان التي يغفل عنها معظم الباحثين ولا يولون لها أهمية.

ومن خلال إطلاعنا على وجهات النظر لبعض من الكتاب والباحثين بشأن الجذور التاريخية والأحداث المصاحبة لنشأة نموذج الأمبودسمان السويدي الحديث في القرن التاسع عشر من قبل الريكسداغ، قصد إعطاء المواطنين وسيلة لمتابعة الشكاوى ضد المكاتب التنفيذية والإدارية للحكومة ماهر إلا فكرة قديمة مستوحاة من نموذج نظام المظالم في الحضارة الإسلامية القديمة، وهي الفكرة الأقرب إلى الصواب والأقرب على المنطق، إستمر طيلة أحقاب زمنية وإمتداداً لحضارات مختلفة، وكأول نموذج في العالم الغربي والحديث تعرّفت عليه السويد، والذي شكّل حافزاً للملك تشارلز XII شرع في تأسيسه بالتزامن لدى إقامته بتركيا، أنشأه بغرض مراقبة المسؤولين السويديين ما إن كانوا يقومون بواجبهم إزاء إدارتهم أم لا، فالفكرة الأساسية إذن في خلق هذا النموذج تصب في هدف واحد متجسد في توجيه خلل تصرفات الإدارة بغية تعديل سلوكها.

المطلب الثاني: السوابق المؤسسية في إنشاء نظام الأمبودسمان السويدي:

بعد أن رأينا التطور التاريخي في إستحداث نظام الأمبودسمان سنحاول من خلال هذا المطلب التعرف على السوابق المؤسسية لهذا النظام والتطور التاريخي لها من خلال عدة تسميات وكيف إستقر وأصبح تحس سلطة البرلمان بعد أن كان تابعا لمؤسسة التاج.

1- مؤسسة JK (Justitie Kansalar):

تعتبر هذه المؤسسة الإدارية من ناحية النظام الإداري لم تكن منفصلة عن القضاء في السويد، كون الملك شارل الثالث عشر كان حاكماً وفي نفس الوقت إداريا وقاضيا بمعنى إزدواجية المهام...إلى جانب سلطته العسكرية والمالية من أجل الحفاظ على العدل والسلم داخل المملكة²، «وخلال سنة 1634 كانت

¹ Frahm Michael, Boltzmann Ludwig, "Australasia and Pacific Ombudsman Institutions Mandates, Competences and Good Practice", in Michael Frahm, *International Ombudsman Institute*, (Springer, 2013), p.4.5.

² ميلود قاسم، "الوظيفة الرقابية لهيئة الوسيط الإداري دراسة حالة السويد، فرنسا، والجزائر"، رسالة الماجستير، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، الجزائر، 2001، ص.120.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

رغبة هذا الملك إرساء قواعد الدولة والحكومة وفق نظام برلماني¹، أما من حيث تاريخ إنشاء هذه المؤسسة، فعادة ما يتفق معظم من خاضوا بهذا الشأن من كتّاب وباحثين على أنّ منصب الأمبودسمان كان متواجداً في الجهاز التنفيذي للحكومة قرابة قرن من الزمن، نشأ من مكتب غير معروف يُدعى مستشار العدل، والملقب في السويد بإسم JK، وأدخل حيز التنفيذ، وتمّ الأخذ بهذا المنصب مباشرة بعد صياغة دستور 1809²، «ويمكن إرجاع أول مؤشر إلى ظهور **Justitie ombudsman JO** عندما تخلى الملك عن سلطة القضاء بتعيين أحد الموظفين وتكليفه بمهمة مراقبة أجهزة العدالة وأعمال الإدارة... وقد أطلق عليه لقب قاضي الملك **le Seneshall**، وعلى غرار ذلك فقد قام الملك على إنشاء هيئة أخرى سميت بـ **Justitie Kansalar** وذلك بتاريخ 1713/10/26 لتحديد مهمتها في أن تراقب ما إن كانت أوامر الملك يأخذ بتطبيقها أم لا...»³.

وعلى إثر ذلك فقد صرح أنذاك مستشار العدل المدعو بستين رودهولم على تواجد أدلة تثبت بأن خطوة إستحداث مكتب **Justitiekansler** أو بما يسمى "وكيل ولي العهد" وكانت خطة إنشاءه من قبل الملك مدروسة ومسبقة، بغية الإشراف على الشؤون المدنية نيابة عن الملك⁴، وعلى جانب توالي الأحداث طرأ تغييراً على هذه المؤسسة، وبالتحديد سنة 1719 وسرعان ماتغيّر إسمها تحت إسم مستشار العدل (**JK, justitiekasler**)⁵، وهناك من أطلق عليها مكتب مستشار العدالة للملك⁶، لذلك فالأمبودسمان المدني إستمد خصائصه المميّزة من المدعي العام (**Justitiekansler**)، وباعتباره جزءاً من الإدارة الملكية فإن مكتبه بقي لفترة طويلة كونه مسؤول محلي يمنح له مهمة الإشراف على القضاة والمسؤولين لتطبيقهم للقانون، بينما النائب العام كان تابعا للحكومة كما هو حاله اليوم تحت إشراف السلطة التنفيذية⁷.

¹ André Legrand, Op.cit, p.26.

² Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1078., Fred G. Janzen, Op.cit, P.40. ,hill, Larry.B, Op.cit, p.25., Gregory Roy, giddings Philip, Op.cit, p315, Nemeth Neil, Op.cit, p.21, c. rief Linda Op.cit, p.4, Chimère Diaw Mariteuw, Op.cit, p.2., Elena Osipova, Op.cit, p.32.

³ ميلود قاسم ، مرجع سابق، ص.120.

⁴ Beck, Sherman Andrew. "Curriculum and Supervision, The Ombudsman Concept in Higher Education: Administrative Theory and Model Building", the degree of Doctor of Education, university of Montana, USA, 1976, p.26.

⁵ Lester B. Orfield, "The Scandinavian ombudsman", Administrative Law Review, Vol. 19, No.1, (November 1966), P.7, Roy Gregory and Philip giddings, The ombudsman in six continents, 2000, p315., Elena Osipova, Op.cit, p.32.

⁶ Neil Nemeth, Op.cit, p.21.

⁷ Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1079.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

وفي فترة لاحقة وبعد سنة بالضبط عرفت السويد تغييرا سياسيا بما يسمى عصر الحرية "فريتشتين" والذي تميّز بإنهاء الحكم الملكي المطلق، وفق صياغة دستور مكتوب خلال سنة 1720 وتأسيس نظام برلماني حديث، ليصبح بعدها تعيين مستشار العدل يكون من طرف البرلمان (الريكسداغ)¹، ومن نفس السنة تم فيها إغتيال الملك شارل الثاني عشر، وانتقلت بعض السلطات إلى البرلمان بعد أن كانت مركزة في يد "فريدريك" و"آدولف فريدريك"، وهو ما انعكس على تشكيل الحكومة، وقد إلترم خلالها JK من قبل رؤساء التيارات السياسية في البرلمان ان يفيدهم بتقديم تقرير سنوي حول نشاطه²، وكان من المقرر محاولة لتقسيم السلطة بين الملك والبرلمان، بمعنى أنّ مستشار العدل (أمبودسمان الملكي) يصبح يعين من طرف الملك، في حين (الأمبودسمان البرلماني)، والبرلمان هو المكلف بتعيينه، والغرض الأساسي من إنشاء هذا المنصب الجديد بصفته أمبودسمان (المفوض البرلماني)، عن طريق إنشاء مؤسسة إشرافية وتكون مستقلة تماماً على السلطة التنفيذية³.

«وبدءاً من عام 1739، أجبر الريكسداغ مكتب مستشار العدل (JK) على تقديم ورفع تقرير إليه»⁴، «وبما أنّ هذا المستشار تابعاً للملك فقد كانت المهمة الموكلة له التأكد من المسؤولين من قضاة والضباط العسكريين وموظفي الخدمة المدنية في السويد ما إذا كانوا يتصرفون وفق القوانين والقواعد المنوط بها ومن جهة أخرى التأكد ما إذا كانوا يؤدون واجباتهم بشكل صحيح أم لا...»⁵، «إلاّ أن الأمبودسمان وجد أن الأمر لم يكن كذلك كون لم يكن يملك القدر الكافي للإستقلال عن الحكومة، بالتالي لم يكن لهم المقدرة على حماية المواطنين»⁶، «لذلك تم تقرير على أن السلطات العامة يجب أن تخضع أيضاً لسيطرة مكتب مستقل تماماً عن الحكومة»⁷.

¹ Linda c. rief, Op.cit, p.5. Elena Osipova, Op.cit, p.32.

² ميلود قاسم، مرجع سابق، ص.120.

³ Jo institution, Histoory of ombudsma, Sweden: Jo publication 2002, in (<https://www.jo.se/en/About-JO/History/>), accessed July 25, 2021.

⁴ Charles L. Howerd, Op.cit, p.2.

⁵ Lester B. Orfield, Op.cit, p7., Alfred Bexelius, Op.cit, p. 170, Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p.315. Elena Osipova, Op.cit, p.32.

⁶ Alfred Bexelius, Op.cit, p. 170.

⁷ Hill, Larry B., *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, (University Press: 1976), p.25.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

والى جانب ما تم ذكره فقد كان (Justitiekansler JK) تابع للسلطة التنفيذية، مشابهاً لـ النائب العام في دول القانون العام، غير أنه حافظ على السمات الرئيسية Högste Ombudsmannen¹، فعمله كان تحت غطاء السلطة التنفيذية للحكومة بدلاً من منصبه التابع للسلطة التشريعية (الريكسداغ)²، وبما أن تعيينه يكون من قبل الملك مكلفاً بإياه بمراقبة أجهزته التنفيذية والقضائية وملزماً من جهة أخرى برفع تقريراً سنوياً للبرلمان، ليكون أمام إشكالية مصدر السلطة حول من أين تتبع الأدوات القانونية والسياسية التي تمكن البرلمان من تحديد التهمة على موظف تابع لسلطة الملك... لهذا تنحصر إشكالية تبعية JK لسلطة الملك... وما جعل من أعضاء الكتل البرلمانية مطالبة الملك بمسألة تعيين الأمبودسمان أن تكون من قبل المجلس الوطني، وهو ما حدث فعلاً في موافقة الملك بنقل صلاحيات إنتخاب JK من طرف البرلمان³، و كما ذكرنا سالفاً وبسبب حدوث تغيير على مستوى النظام السياسي، وتغير في نظام الحكم من ملكي مطلق إلى نظام ملكي مقيد، ومع تحول مؤقت في السلطة بين عام 1766-1772 أصبح من صلاحيات الريكسداغ مسؤولية تعيين JK مستشار العدل⁴، «...من ثم إلى مفوض برلماني له صلاحية الإشراف على البيروقراطية والعدالة وتعيينه يكون من قبل الريكسداغ»⁵، «...وفي سنة 1772 إعادة تحول مركز القوى مرة أخرى ليصبح بذلك JK رسمياً يمثل الملك بعد إنقلاب الملك غوستاف الثالث Gustave III»⁶، «ولعل السبب الرئيسي الذي جعل من الملك الجديد أن يقبل على هذا الأمر، أنه لم يحتمل الوضع السياسي والقانوني المتمثل في تقسيم وظائف الدولة... وفي سنة 1779 أصبح JK يعتبر موظفاً قضائياً تابعاً لسلطة وإدارة الملك كبقية الموظفين»⁷.

ومن الملاحظ أن هذه المؤسسة ومنذ بداية نشأتها ومع تعاقب الحكم والتداول على السلطة وإلى غاية سنة 1779 وهي تارة بين صراع السلطة التنفيذية والبرلمان فكل مرة بحسب الأوضاع السياسية القائمة يتم

¹ Lester B.Orfield, Op.ci, p.7, Enika Hajdari, Op.cit, p.518, Shindo Mahito (2013), the environmental ombudsman and administrative decision making, an assessment of its suitability for Japan, thesis (degree of doctor of philosophy in Law), Macquarie Law School, university Sydney, Australia, p.196.197.

² Neil Nemeth, Op.cit, p. 21-22.

³ ميلود قاسم، مرجع سابق، ص.120.

⁴ Charles L. Howerd, Op.cit, p.3, Shindo Mahito Op.cit, p.197.

⁵ Lester B. Orfield, Op.cit, p.7.

⁶ Beck, Sherman A., Op.cit, p.28.

⁷ ميلود قاسم، مرجع سابق، ص.120.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

تحويل سلطة تعيين هذا المكتب من طرف الملك، ومرة أخرى تعود لصالح الريكسداغ وهو ما يدل على وجود صراع بين السلطة الملكية (التنفيذية) والبرلمان ليستقر في الأخير وضعية تعيينه لصالح السلطة التشريعية. التي تعكس مستوى التركيز السلطة في يد الملك أو البرلمان.

2 - مؤسسة (Justitie Ombudsman) JO:

وفي هذا الصدد حول نشأة مؤسسة JO وضع السيد ألفريد بيكسيليوس بإعتباره أحد أمبودسمان السويدي سابقاً قائلاً: "لا أحد يعرف بالضبط كيف تم تصور مؤسسة أمبودسمان، ولكن الغرض من تواجدها، هو منح البرلمان وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات الواسعة التي يمارسها الملك"، وقد صرح أيضاً أنه "لا يُعرف الكثير بالتفصيل عما كان وراء في إنشاء مكتب JO، أو حتى من إقترح فكرة الإنشاء"¹

ومع ذلك، فإن مكتب JO أو "أمبودسمان الشؤون المدنية" والذي يشير إليه الباحثون والحكوميون وحتى الإداريون بأنه النموذج الأولي لمنصب الأمبودسمان الحديث²، وفي ضوء الإصلاحات الجديدة التي أتت بها دستور 1809، جاء ليكرس مبدأ مباشرة البرلمان في إنشاء هيئاته الخاصة تدعم سلطته الرقابية ومن ثم جاءت هيئة جديدة مضافة إلى هيئة JK، سميت بـ JO Justitie Ombudsman، وعمل البرلمان على توفير الإستقلالية عن سلطة وإدارة الملك إستقلالاً تاماً، نتج عنها عملية إنتخاب JO من قبل ممثلي الأحزاب السياسية داخل قبة البرلمان³.

وبالتالي فإن نموذج دستور Regeringsform لعام 1809 هو مجرد نص إضافي جاء ليعدل من تنظيم وأداء السلطات العامة ضمن هيكل إجتماعي معين⁴، ولم يكن من صنع الملك أو العامة من الناس، بل كان من عمل النبلاء البيروقراطيين وكان في الأساس من أجل حمايتهم⁵، ولعل الغرض الأساسي من وضع هذا الدستور محاولة خلق نوع من التوازن بين سلطة التاج والبرلمان، بالرغم من وجود تخوف كبير من طرف صانعي الدستور بسبب التجارب السابقة التي تعكس مستوى التركيز السلطة في أيدي الملك أو البرلمان، عرفت هذه الحقبة بالتزامن مع النظرية الدستورية لمونتيسكيو في الفصل بين السلطات (السلطة

¹ Lester B. Orfield, Op.cit, p.8.

² Beck, Sherman A, Op.cit, p.30.

³ قاسم ميلود، مرجع سابق، ص.122.

⁴ André Legrand, "L'ombudsman Scandinave études comparées sur le contrôle de l'administration In", *Revue internationale de droit comparé*, vol.4, n.22 (1970). p.26.

⁵ Beck, Sherman A., June, op.cit, p.28.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

التنفيذية، السلطة التشريعية)، تميل هذه الفلسفة السياسية إلى تقديم دعم قوي لمؤسسي دستور 1809 وأسفرت النتيجة على منح التاج JK و JO من طرف البرلمان¹.

«وَأقر الدستور على تقسيم السلطة بينهما (التاج والبرلمان)، ونتيجة لذلك أصبح يشار إلى مؤسسة (JO) كموظف في البرلمان مستقلاً عن البرلمان والحكومة معاً»²، «وكهينة للرقابة المؤقتة موجهة للإشراف على مراعاة القوانين والتشريعات، لضمان سيادة القانون»³، «مع منح له صلاحيات الإشراف على الإدارة العامة والقضاء معاً، قصد مراقبة تنفيذ القوانين مع منح البرلمان الريكسداغ دوراً سياسياً ومركزياً في نفس الوقت»⁴.

ولتوضيح نقطة مهمة حول إختلاف مكتب الأمبودسمان عن مكتب مستشار العدل اللذان يتواجدان معاً، فمستشار العدل هو سلطة مستقلة تحت إشراف الملك والمجلس وتم تفعيل هذا المنصب إلا بعد سنة 1840 كانت مهمته متمثلة في الملاحظات القضائية في القضايا الجنائية والعادية، وسرعان ما تم إعفائه من هذه الوظيفة بالتحديد في سنة 1948 بعد تحديث إجراءات المحكمة واحتفاظه بسلطة مقاضاة كبار المسؤولين عن الجرائم التي تدخل في التقصير في أداء الواجب أو من يسيئون استخدام السلطة يعمل كمستشار قانوني رئيسي للملك، ويمثل التاج بصفته المدعي العام في القضايا المدنية التي تؤثر على مصلحة الدولة، يمارس نيابة عن التاج الإشراف على جميع الموظفين العموميين ويتخذ الإجراءات في حالة الإساءة، في حين أن الأمبودسمان هو مستقل تحت غطاء البرلمان الريكسداغ⁵، وهو ما يجعلنا أمام مؤسستين تشرفان على الموظفين العموميين، المؤسسة الأولى JO تعمل نيابة عن البرلمان والشعب في حين أن مؤسسة (JK) تعمل نيابة عن السلطة التنفيذية أي التاج وإستمر في نفس خصائص الشبيهة للأمبودسمان⁶.

ولعل من أهم الأسباب في جعل مكتب الأمبودسمان ممثلاً عن البرلمان بعد أن كان يعين من طرف التاج (السلطة التنفيذية)، وكانت مهمته مقاضاة أعضاء الحكومة فامتقيا لا يمكن مقاضاة وزراء الحكومة لأنه سيؤدي إلى عدم إحترام مبدأ الفصل بين السلطات التي ينص عليها الدستور، والسبب الثاني يرجع لحرية الشعب في طرح مشاكله على شخص معين من قبل البرلمان بدلاً من أن يكون معين من طرف

¹ Ibid. p.29.

² Shindo, Mahito, Op .cit, p.198.

³ Anderson Stanley, "Judicial Accountability: Scandinavia, California & the U. S. A", *the American Journal of Comparative Law*, Vol. 28, N.3, (Summer 1980), p. 393.

⁴ Linda c. rief, Op.cit, p.5. Elena Osipova, Op.cit, p.32.

⁵ Lester B. Orfield, Op.cit, p.8.

⁶ Beck, Sherman A., June, op.cit, p.30. Shindo, Mahito, Op .cit, p.198.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الملك¹، والجدير بالذكر تطور هذه المؤسسة من مؤسسة كونها مراقب تشريعي إلى عملية تحركها الشكاوى العامة، وهنا يذكر ويزلاندر أن مذكرة اللجنة الدستورية تشير إلى أن الأعضاء يدعون الأمبودسمان المعين من قبل الهيئة التشريعية أي الريكسداغ سيعزز "الشعور المدني الحقيقي" وأن أمبودسمان "كان يهدف في المقام الأول إلى إنشاء نظام للإشراف على تصريف الوظائف العامة ويكون مستقلاً عن الحكومة²، وبطبيعة الحال إستقلاله ليس فقط على الحكومة بل أيضا حتى من البرلمان وبشكل رسمي، ومن السمات البارزة التي منحها إياه البرلمان، ووفقا لما أعرب عنه صاحب أول منصب لـ JO أنه يعتمد وبالدرجة الأولى على القانون فقط، ويخوض في المسائل والموضوعات التي يحقق ويقرر فيها بنفسه، ويتخذ بدوره الاجراءات لما يراه مناسباً، بالتالي فهو لا يتلقى أية تعليمات أو ضغوطات تؤثر على عمله وأدائه سواءً من البرلمان أو أحداً من أعضائه³.

والى جانب التواريخ المهمة في تطور هذه مؤسسة نجد بعض السنوات المهمة لمؤسسة (JO) سنة 1810 كانت أول سنة تم فيها انتخاب المفوض البرلماني (JO)، ويدعى لارس أوغستين مانرهايم، وتليها سنة 1905 تم فيها إنشاء الامبودسمان العسكري والذي يحمل إسم (MO) مهمته تتحدد في الإشراف على السلطات العسكرية، في سنة 1941 كانت من أجل تمديد فترة انتخاب الأمبودسمان (JO، MO) إلى أربع سنوات بدلاً من سنة واحدة، وفي سنة 1957 منح الأمبودسمان سلطة الإشراف على السلطات الحكومية المحلية، أما خلال سنة 1975 بإزدياد عدد المفوض البرلماني 03 بدلاً من واحد، ليصبح عدد المفوض البرلماني إلى أربع⁴.

وفي السبعينات انشئ ما يسمى من الناحية الهيكلية الامبودسمان الحكومي وهذا النوع من الموظفين مكلفين بنوع من الرقابة المتخصصة، كالامبودسمان المستهلكين هدفه حماية المستهلك وانشئ في 1971 أمبودسمان المستهلك وفي 1986 أنشئ أمبودسمان مكلف بمحاربة التمييز العنصري. وهذه الهيئات تقدم اقتراحات القوانين للحكومة من أجل تعديل مراكز الافراد حيث ان هذا الاخير يتلقى حوالي 800-900 شكاوى سنوياً. وفي 1993 انشئ أمبودسمان خاصاً بالأطفال هدفه حماية الطفولة وفق إتفاقية الأمم المتحدة لحماية

¹ Lester B. Orfield, Op.cit, p.8.

² Linda c. rief, Op.cit, p.4.5.

³ Beck, Sherman A., June, Op.cit, p.3.1.

⁴ Jo institution, Op.cit.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الطفولة والأمومة التي إنضمت إليها السويد عام 1990، حيث يقدم تقريراً سنوياً لبرلمان ويعمل تحت هذا الوسيط (الأمبودسمان) 12 خبيراً معينون من قبل الحكومة.

وفي 1993 أنشئ الأمبودسمان الخاص بالمعوقين هدفه إدماج هذه الشريحة في المجتمع. وأنشئ أيضاً أمبودسمان خاصاً بالإعلام والصحافة مهمته تلقي الشكاوى التي تقدم من الأفراد ضد المقالات الصحفية. نلاحظ أن نظام الأمبودسمان السويدي يسير نحو التخصيص في المهام فنشأ أمبودسمان مدني ثم عسكري واليوم أمبودسمانات متخصصة، هذا ما يفسر تمسك النظام السويدي بهذا النموذج من الرقابة الخاص به¹

المطلب الثالث: أهم العوامل المساهمة والمصاحبة في تطور نظام الأمبودسمان السويدي:

لقد ساهمت مجموعة من العوامل المختلفة في تطور ونجاح النموذج السويدي للرقابة الإدارية أو بما يسمى بالمفوض البرلماني الأمبودسمان، ونظراً للأهمية التي يوليها هذا النظام سنحاول التطرق لأهم العوامل المصاحبة لتطوره العامل التاريخي والسياسي والعامل الثقافي الاجتماعي.

الفرع الأول: العامل التاريخي والسياسي المساهم في نجاح نظام الأمبودسمان.

لا يمكننا فهم مؤسسة الأمبودسمان إلا من خلال الإطلاع على الخلفية التاريخية لتطور المجتمع السويدي الملزم بسيادة تطبيق القانون، والذي يُدار من قبل البيروقراطية... ولطالما عُرف القانون الدستوري السويدي بمبادئ رئيسية خاصة تلك المتعلقة بالإجراءات الإدارية للإدارة المدنية وسلطة القضاء... ومع جموح البيروقراطية وإستحالة إزالتها كان من الضروري السيطرة كلياً عليها من طرف برلمان ذو سلطة قوية والخالي تماماً من الولاءات والواجبات التي يصنعها الجهاز البيروقراطي². «وفي مرحلة توحيد القانون الذي يحكم كل الدولة السويدية... بالتزامن مع ظهور الفكر السياسي الأوروبي ومع التطور الذي عرفته الحركة الإقتصادية والتجارية خلف تأثيراً كبيرين على واضعي الدستور السويدي 1809، وماجأت به فلسفة مونتيسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات التي كان لها دور مهم في تقليص السلطة وعدم تركيزها في يد الملوك المتعاقبين عن الحكم... ومع بروز دور السلطة التشريعية ضمن خريطة النظام السياسي وعلاقتها بسلطة

¹ صافية شرفي، "تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي"، رسالة

الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012، ص.33.

² Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1080.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الملك»¹، ولقد حذى الدستور السويدي بتطبيق نظرية مونتييسكيو في الفصل بين السلطات بغية تجنب الصراع التاريخي في إنتزاع السلطة وانتقالها بين الملك والبرلمان، مع إستحداث نظام الأمبودسمان رأى بأنها كفيلة بتحقيق الفصل والتوازن والرقابة...ومن أهم التصريحات التبريرية عند إعتقاد هذا الدستور هو إنشاء سلطة حاكمة، ووجود سلطة تشريعية حازمة وقوية في عملها، إلى جانب وجود سلطة قضائية مستقلة بموجب القوانين، وبالرغم من مكتب الأمبودسمان يمثل أداة للسيطرة على الإدارة والسلطة القضائية، وله سلطة ضمنية لتدخل محدود نوعا ما في مجال التشريعات يمكن أن نعتبره متوافق مع مبدأ الفصل بين السلطات وذلك ما تزعمه أفكار مونتييسكيو بتقديره في وجود سلطات معينة لا تتجاوز حدودها².

«...ومع حدوث بما يعرف بالإنقلاب الأبيض ضد حكم الملك Gustave Adolph عام 1908 والذي أفرز أول دستور وطني، جاء ينظم هياكل الدولة ويخلق توازن مؤسساتي دستوري بين الهيئات إلى جانب تضمين وإقرار مبادئ الحرية والحقوق السياسية والاجتماعية للأفراد، كل هذا التطور السياسي تزامن مع إنتشار الأفكار الديمقراطية والتطور التكنولوجي والإقتصادي...كذلك عامل أساس ومهم يرجع لتأثر السويد

بالنظام الإنجليزي والذي طالما كان يركز على صيانة الحريات العامة وإحترام القوانين والحرص على تطبيقها، كذلك مسألة ثنائية السلطة التنفيذية التي يقزم عليها النظام الإنجليزي خاصة في إقتسام السلطة وعنصر التعاون والرقابة بين مؤسسة التاج ومجلس الوزراء، كما تأثر النظام السياسي السويدي بالثورة الفرنسية وما تمخض عنها في مجال حقوق الإنسان، بالتالي فإن كل هذه المتغيرات الدولية جعلت من النظام السويدي يعيد نظره بخصوص هياكله المؤسساتية والإدارية وحتى في مجال ممارسات السلطة العامة حيث تم تقسيم السلطة بين سلطتين دستورتين فاختص المجلس الوطني بوظيفة التشريع والرقابة في حين رئاسة الجهاز التنفيذي والإدارة العامة من صلاحيات الملك، إلى جانب تبني إصلاحات وتعديلات على مستوى الإدارة المحلية والمركزية، لذا فإن واضعي دستور 1809 قد ركزوا على أهم المبادئ كتنظيم هياكل ووظائف المجلس الوطني، وتنظيم صلاحيات الملك وكيفية إستخلافه، إلى جانب حرية الصحافة³، ولا شك أن مؤسسي هذا الدستور إستخلصوا هذه الأفكار بفضل نتيجة الصراعات على السلطة التي حدثت بين التاج

¹ لمزيد من التفاصيل حول النظام السياسي السويدي وأهم ماجاء بخصوص تعاقب السلطة فترة غوستاف وشارل 11 يرجى الإطلاع على: ميلود قاسم، مرجع سابق، ص.72.

² Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1079.

³ ميلود قاسم ، مرجع سابق، ص. 73.74.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

والبرلمان في تلك الفترة، إلى جانب كل مرة كان الإنتصار من حليف الملك وإحتكاره للسلطة لوحده، ومرات أخرى كان من حليف البرلمان، ونتيجة لهذا الصراع، إستحدثت هذه المؤسسة لخلق نوع من التوازن بين سلطة التاج وسلطة البرلمان¹، خاصة أن وسائل الرقابة البرلمانية التقليدية والوزارية غير كافية لمراقبة وضبط الإدارة، وهو ما شكل دافعا لتواجد هذا النظام ونجاحه كأداة فعالة في يد البرلمان السويدي مكنته من الحصول على البيانات المتعلقة بكيفية سير الادارة في السويد التي انفصلت فيها الحكومة عن الادارة وأصبح تطبيق القانون فيها في يد هيئات لا تتبع الوزراء من الناحية الرئاسية²، لذا فإن مسألة أصبح تطوير هذا النوع من المؤسسات يعتبر جزءا قياسيّا من آلية الحكومة الديمقراطية. كان هكذا قصد به أن يكون مكتبا من شأنه تحسين وتقوية النظام البرلماني، وترسيخ مكانته كعقبة أمام الحكم المطلق ودعم مبادئ سيادة القانون والإدارة الرشيدة³، وبهذا الشكل تتحقق وظيفة البرلمان الرقابية ويبسط سيادته والسياسية بتدعيم مؤسسة الامبودسمان وتفعيل نشاطه الرقابي على موظفي الدولة والقضاء عن طريق تحقيق هيئة الامبودسمان الاستقلالية والحرية والسلطة الكاملة اثناء اداء وظائفه، فأصحاب الدستور لم تكن لهم الرغبة في العودة إلى نظام ممرکز متشدد أين تهضم فيه كل الحقوق السياسية والاجتماعية وتغيب فيه جميع اشكال الممارسات الديمقراطية⁴.

الفرع الثاني: العامل الإجتماعي والثقافي المساهم في نجاح النموذج السويدي:

«لقد صاحبت مجموعة من العوامل الإجتماعية والثقافية في نجاح نموذج النظام الرقابي للوساطة الإدارية ومن خلال نمط الحاجة إليه وحسن إستعماله وتوظيفه نتيجة لتوالد ظروف وصراعات أظهرت الحاجة إليه، وهو ما نلتهمسه في إقبال الأفراد برفع قضاياهم إلى مؤسسة الأمبودسمان... فالمواطن السويدي يتمتع بحقوق مدنية تخول له حرية التقصي الحقائق والإطلاع في ملفات الجهاز الإداري بنفسه، بالتالي يطمئن على سلامة القرار الذي سيتخذ، كذلك يظهر عامل ثقافي آخر يتحدد في عدم التصدي أو عرقلة عمل المفوض البرلماني عند محاسبة أي شخص مهما كانت مكانته داخل المجتمع ومهما كان مستوى وظيفته إذ ظهر جليا في عمل أول مفوض برلماني سويدي حين أقبل على دخول القصر الملكي في زيارة له لظابط أسر بناء على

¹ حسين مقلد، مرجع سابق، ص 191.

² لبيب جبر حاتم علي، "نظام المفوض البرلماني في أوروبا: دراسة مقارنة"، مجلة مصر المعاصرة، المجلد 62 العدد 346، (1971)، ص 227.

³ ميلود قاسم، مرجع سابق، ص 74.

⁴ المرجع نفسه، ص 75.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

أوامر ولي العهد، زد على ذلك مثال آخر من خلال شكوى وصلته وعمل على التقصي في رسالة إستلمها من طالب يشكوه من إنقاص علاماته داخل المدرسة بسبب مقال نشره في الجريدة المدرسية، لجأ المفوض للتدخل لصالح الطالب ورفع الظلم عنه بما يتنافى وقانون حرية الصحافة الذي يحترمه الشعب السوداني¹، كذلك من بين العوامل الثقافية في الإسهام بنجاح الأمبودسمان السوداني هو الانتقال من نمط الدولة الليبرالية ذات التدخل المحدود إلى دولة تدخلية بامتياز في مختلف الميادين وعلى أساس التعبئة من القاعدة... كأن نراه يتجسد في مانالته شعوب النظام الرأسمالي لحقوق مدنية (civil right)، والتي تضمن للفرد حق المشاركة في السلطة السياسية كالحق في الانتخاب وممارسة الديمقراطية، زد عليه نيل الحقوق الاجتماعية (social right)، وهي الأخرى حققت للفرد نيل نصيب من الرفاهية الاقتصادية والضمان للعيش المتحضر.... إن تتالي هذه التطورات وتكاملها أعطت للمواطنة معناها الشامل والوظيفي نوع من المساواة والإنسانية تقتن بمبدأ العضوية الكاملة في المجتمع التي تنطوي على حقوق وواجبات²، كذلك خاصية أخرى تتحدد في مرحلة الانتقال المبكر الذي أدى نحوى تحقيق الديمقراطية البرلمانية السودانية إلى تحقيق دولة الرفاه القائمة على التخطيط الاجتماعي،... إلى جانب الانتقال إلى توسيع من مهام الأمبودسمان الوصي على الشعب ضد التجاوزات الحكومة، بالتالي فكلما تشارك الدولة في التخطيط الاجتماعي واسع النطاق كلما يزيد من احتمالية الرضوخ البيروقراطي للحريات الفردية، ونمو دولة الرفاهية يكون مقرون بعامل رئيسي نجاح فكرة الأمبودسمان³، كون مسألة نجاحه ليست بالصدفة بل كان مع إتساع الرقعة الدولة بما يتناسب مع التقاليد البرلمانية السودانية⁴، إذ لعبت هذه الأخيرة عاملاً رئيسياً لقوة ونجاح هذه المؤسسة خاصة مع التطور الصناعي والتجاري وبروز حركة إجتماعية وعملية تمثل بعض الشرائح الاجتماعية أمام السلطات ونذكر منها: المركزية العامة للعمال...، والمنظمة المركزية العمالية إلى جانب نقابة العمال والموظفين المنخرطون تحت المنظمة المركزية للموظفين والعمال كذلك تواجد عدة جمعيات مدنية ذات طابع ثقافي، اقتصادي، واجتماعي... نذكر منها جمعية المنتجين والمستهلكين، وكان لها وظائف عديدة كحماية القاعدة الضعيفة

¹ ليلي تكلأ، "الأمبودسمان ومؤسسات حقوق الانسان"، العدد 127، (مصر: 30 سبتمبر 2003) في: <http://www.ahram.org.eg> (2020/09/19).

² هادي حسن، "النموذج الاجتماعي الديمقراطي دراسة مقارنة"، أحمد السيد نجار وآخرون، دولة الرفاهية الاجتماعية، (مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص.ص. 230-240.

³ Beck Sherman A., June, Op.cit, p.32.

⁴ محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص. 271-272.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

من الشرائح الاجتماعية من تعسفات الادارة وتحاول في نشاطاتها أن ترقى من نمط الممارسات الديمقراطية داخل المجالس المنتجة أو الحكومية¹.

المبحث الثالث: المدخل العبر ثقافي في إنتقال نموذج الأمبودسمان وتعدد صوره.

بموجب تعدد التسميات وتتالي الإتجاهات المختلفة لمؤسسات الأمبودسمان، وإشتراك النماذج التاريخية المختلفة في جميع أنحاء العالم في بعض القيم والمبادئ، غير أنه من الصعب للغاية التحدث عن نموذج واحد منفرد مما يؤكد على وجود إختلافات في طبيعة النظام والتوجه السياسي للدول، وعلى إثر ذلك سنحدد أهم العوامل المصاحبة في تعدد المشاهد المختلفة لنماذج مؤسسات الرقابة الإدارية (الأمبودسمان).

المطلب الأول: الدوافع الأساسية وراء الإنتشار العالمي للأمبودسمان السويدي:

يمكن أن نميز بعضاً من الدوافع الأساسية وراء الإنتشار الواسع الذي عرفه نظام الأمبودسمان بالرغم من وجود إختلاف بين النظم السياسية والأيدلوجية للدول، فوجدت الحاجة الماسة في تبوئة نموذج الأمبودسمان بما يتماشى مع خاصية كل دولة عن غيرها، ولفهم الأنماط العالمية في إنتشار النموذج السويدي عبر العالم في محاولة إثبات قدرته على التكيف مع طبيعة وخاصية كل نظام، وما هو إلاّ نتاج لقيم وثقافات سياسية واجتماعية مختلفة.

«ومن بين الدوافع الكامنة وراء إنتشار مؤسسات الأمبودسان إلى معظم الدول في القارات المختلفة وبسرعة متسارعة يعود إلى مجموعة متنوعة من القضايا المترابطة التي خلقت فرص بيئة إجتماعية وسياسية مناسبة للإنتشار وإعتماد هذه المؤسسة»²، «...ومن أهم هذه الجوانب التطور البنيوي للديمقراطية الحديثة، وأهم التغيرات التي طرأت على السياسة الدولية»³.

وعلى غرار ذلك يرجع بعض المفكرين أن السبب الأول في إنتشاره وتصديره نحو نظم مختلفة يعود إلى مدى قوته الرقابية في حماية الحقوق وحرريات الإنسان في التصدي للسلطات وهو مالاقيه من نجاح مبهر في السويد وقيامه بالدور المنوط به، بالتالي إستقطب العديد من الدول وتحت تسميات عديدة وعبر حقب زمنية متوالية، كذلك الدول ذات التقسيم الفدرالي والتي تعاني من مشكلة الأقليات⁴.

¹ ميلود قاسم، مرجع سابق، ص. 74.75.

² Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p.1.

³ Mahito Shindo, Op.cit, p.199.

⁴ عبد المنعم حمدي ، مرجع سابق، ص. 173.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

إلى جانب هذا كله فقد لعبت المؤسسات الدولية والوعي المتزايد بحقوق الإنسان دورا كبيرا في تبلور وتطور هذه المؤسسات المسؤولة عن الرقابة الإدارية، بحيث إنعكست التحولات الفكرية حول الديمقراطية العالمية وتبني ميثاق حقوق الإنسان في إنشاء وتبني الأمبودسمان، وهوما يراه بعض المفكرين الذين يرون بضرورة إنشاء أمبودسمان على المستوى العالمي بالأمم المتحدة وهو مادعا إليه أحد الأساتذة السويديين في التطرق لهذا الموضوع بنوع من السخرية والتهكم مسميا إياه (بالأمبودسمانية) مثلما تسمى به النظريات¹، «وبالرغم من تعدد الاختلافات في تبني مؤسسات الأمبودسمان الوطني وجذورها الفكرية، فإن المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية تطلب بضرورة تعزيز دوره كأداة فعالة²، وكثيرا من الأحيان يُرى أن الانتشار العالمي لمؤسسة الأمبودسمان ساهم في خلق الوعي المتزايد بأهمية حقوق الإنسان بعد الحرب العالمية الثانية... وتستخدم مؤسسات أمبودسمان حقوق الإنسان الدولية كمعيار للحكم بخصوص الأنشطة الإدارية وحتى في تفسيره للقانون المحلي لدولة ما كمصادر لسد الثغرات في القانون، إذ لا يقتصر عمل الأمبودسمان في استخدام الحقوق المدنية والسياسية فقط مثل حظر التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس»³، بل كذلك مختلف الحقوق الاقتصادية والثقافية فهي تندرج ضمن أنشطته في معالجتها، ولذلك في كثير من النواحي يمثل المؤسسة المثالية الأولى في تقديم المساعدة في حماية الحقوق الاقتصادية والحقوق الاجتماعية والثقافية للأفراد، فهناك الكثير من الأشخاص يعانون من الحرمان وهضم حقوقهم في الخدمات كأقرب مثال في الضمان الاجتماعي أو السكن أو الصحة، بالتالي وجب منح أمبودسمان حقوق الإنسان الكثير من الآليات قصد ردع الحكومة ورفع القيود التي تكبح من قدرته في تعزيز هذه الحقوق التي ذكرناها سالفا كون مستوى تنفيذ هذه الآليات يتوقف على الموارد الاقتصادية للدولة⁴.

عامل آخر يتحدد في مستوى حركة الانتشار الإقليمي وبمعنى أدق فحسب التغيرات التي تطرأ على السياسة الدولية نجد في القائمة سياسة التاريخ الاستعماري الذي عرفت به الدول الأوروبية، والدور الكبير للتأثيرات الأوروبية على الجغرافيا السياسية العالمية، فنمو مؤسسة الأمبودسمان السويدي تعايش بالتوازي مع نظيره الصيني طوال القرن 19، الذي يطلق عليه اسم كونترول يوان الذي غير أنه لم يخترق احتوائه الإقليمي كما

¹ المرجع نفسه، ص.173.

² Erkkilä Tero, *Ombudsman as a Global Institution*, (Palgrave Macmillan Cham, 2020), p.

23.24.

³ Mahito Shindo, Op.cit, p.199.200.

⁴ Linda C. Rief, Op.cit, p.112.113.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

فعل نظيره السويدي وهذا راجع بالأساس للدور التاريخي الاستعماري كعامل رئيسي في إنتشار نموذج الامبودسمان¹، ولهذا فإن سياسة الانتشار لهذا المكتب لم تعرف إقليم محدد بل كان قابل للإنتشار بشكل واسع فقد إنتشر من الديمقراطيات البرلمانية إلى أشكال أخرى من الحكم، ومن البلدان ذات الخدمات العامة الهامة للغاية إلى البلدان ذات الخدمات العامة الأقل إهتماما، ومن البلدان المتقدمة للغاية إلى شديدة التخلف، وغيره من المفارقات².

إلى جانب ذلك تواجد عامل مهم يتمثل في مخرجات العولمة أفقيا وعموديا بحيث «تنتشر وتنتقل الأفكار والمعايير والممارسات بين الدول من خلال الإنتشار الذي عرفته المؤسسات المالية والمؤسسات الديمقراطية والسياسات العامة وحقوق الإنسان والسياسات التعليمية وإصلاح القطاع العام في حين أن الإنتشار غالبًا ما يشمل المنظمات الدولية، إلا أنه يمكن أن يكون أيضًا عملية أفقية، حيث تنتشر الأشكال المؤسسية من بلد إلى آخر، فالمنظمات الدولية والسياسات والمعايير تشكل محركات فاعلة لضمان التغيير ومصدر للشرعية»³، «وإرتبطت العولمة الأفقية لمؤسسة الأمبودسمان في التسعينيات والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين إرتباط وثيق بالتغيرات الديمقراطية في كل من إفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا والمحيط الهادئ وشرق ووسط أوروبا وآسيا الوسطى، بجانب 70 دولة من جميع مناطق العالم»⁴.

أما من حيث عامل التطور البنوي للديمقراطية والدولة الحديثة، ومع الحاجة المتزايدة لفحص قوة الجهاز البيروقراطي بشكل أكثر فعالية، ومع ظهور عدد كبير من الدول الحديثة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وإنهيار العديد من الدول ذات التوجه الشيوعي في جميع أنحاء دول العالم من أجل التحول إلى الديمقراطية وتبني مبادئ حقوق الإنسان والتي كانت إيجابية بحيث أثرت على كل الدول الجديدة ودول ما بعد الشيوعية⁵، زد على ذلك ففي السنوات الأخيرة إزداد توسع إنتشار هذه المؤسسة وبشكل متزايد في الدول الديمقراطية، قصد تعزيز مسؤولية الحكومة مع أنشطة الجهاز البيروقراطي المعقد، بحيث لا يمكن أن يكون هناك ممارسة للعمل الديمقراطي إلا في وجود آلية التنظيم البيروقراطي والسيطرة عليه، وهوما يظهر جليا في ميزة إيجاد بعض الوسائل لجعل البيروقراطية أكثر عرضة للمساءلة أمام الشعب والقضاء على

¹ Mariteuw Chimere Diaw, Op.cit, p.8.9.

² Chris Field, Op.cit, p.5.

³ Erkkilä Tero, Op.cit, p.23.

⁴ Mariteuw Chimere Diaw, Op.cit, p.9 .

⁵ Abedin Najmul, "Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification", *Administration & Society*, vol43, N8, (2011), p. 897.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

التداعيات السياسية الناتجة عن سوء الإدارة، والبيروقراطية هي عنصر ضروري في الدولة الديمقراطية وأن تكون متجاوبة ومنفتحة أكثر مع المواطنين والنظام في نفس الوقت، وفي ظل هذه الخلفية، حاولت العديد من حكومات الدول التطلع نحو إنشاء أجهزة دستورية من شأنها تحسن قدرتها على فرض المساءلة في العمليات السياسية والإدارية، وهو ما ساعد بظهور الأمبودسمان كمفهوم لحل مشكلة توفير حامي المواطنين بشكل أساسي¹، «فالحاجة التي تدعو لحماية المواطنين ضد هذا الشكل من السلطة من الدولة... بحيث كان يُنظر إلى مؤسسة (الوسيط الإداري)، على أنه وسيلة لمساءلة موظفي الخدمة المدنية بالتالي لا تقتصر المساءلة على أجهزة الدولة فحسب، بل حتى فيما يتعلق بالمواطنين الأفراد...»².

المطلب الثاني: المراحل التاريخية حول إنتشار الأمبودسمان السويدي.

في الواقع هناك مراحل مختلفة ومتتالية في التبنى العالمي لمؤسسة الأمبودسمان بحيث لا يمكن فهمها على انها عملية واحدة بل عبارة عن مراحل متتالية تمتاز بالتعقيد بسبب الدوافع المختلفة التي ادت حكومات الدول في اعتماد هذه المؤسسة أو محاولة الاشتراك في النماذج التنظيمية العالمية التي ترتبط بالأمبودسمان. كما تم محاولة إنقصاد ابحاث ودراسات المتعلقة بفكرة انتشار الأمبودسمان لإقتراضهم أنه عبارة عن فكرة محددة إنتشرت وبوضوح من سياق إلى آخر.

الفرع الأول: التصنيفات المختلفة حول تعاقب أجيال مؤسسة الأمبودسمان

أقدم الكثير من الباحثين والمؤلفين في هذا الشأن على طرح تصنيفات يمكن من خلالها تحديد نماذج الرقابة (الأمبودسمان)، وعلى غرار ذلك إختلفوا فيما بينهم على تحديد المعايير التي يرونها مناسبة فالبعض يرى أن تقسيم نماذج الوسيط الغداري مرهون بالفترة الزمنية في ظهوره وفق الإطار التشريعي المحدد له، أما البعض منهم يذهب في تقييمه لهذه المؤسسة وفق ما تتوفر له من صلاحيات ومهام محددة ضمن نطاقه، في حين هناك من تكلم عن مختلف النماذج كأمبودسمان حقوق الإنسان، وأمبودسمان سيادة القانون وهذا ماسنحاول التفصيل فيه أكثر عبر ثلاث محطات أو موجات.

بالنسبة للموجة الأولى من جيل الأمبودسمان، تستند الباحثة في مجال الأمبودسمان الأستاذة **Reif** أن تطور هذه المؤسسة يفهم من خلال التمييز بين نوعين منهما، فالأول وهو النوع التقليدي "الأمبودسمان

¹ Roy Gregory, Philip giddings, Op.cit, p.1.2.

² Elena Osipova, Op.cit, p.33.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الكلاسيكي"، ويعتبر الاختيار الذي شملت عليه دراستها، والذي أثبت أنه الأكثر شعبية على المؤسسات التي تم إنشاؤها في الغرب بالدول الإسكندنافية، كالدانمارك والنرويج، والنوع الثاني أطلقت عليه اسم "أمبودسمان الهجين"¹، في نفس الاتجاه ترى البروفيسور **Diamandouros** بأن تطور هذه المؤسسات كان عبر ثلاث موجات تاريخية وبحسب رأيها تعتقد أن تعدد أجيال الأمبودسمان أدى إلى خلق نماذج مختلفة، فالموجة الأولى إرتبطت بداياتها بإنشاء المفوض البرلماني السويدي، ونظيره الفنلندي والذين عُرفوا باسم "الأمبودسمان الكلاسيكي"، وهي أطول موجة على الإطلاق من خلال مايربط بين هاته المؤسسة ومبادئ سيادة القانون، وهو المبدأ الدستوري الأساسي الذي يحكم العلاقة بين الفرد والدولة²، وفي آخر دراسة حديثة حول نماذج مؤسسات الأمبودسمان، يحدد **Kucsko-Stadlmayer** هو الآخر ثلاثة نماذج مختلفة للأمبودسمان بحسب نوع الصلاحيات الممنوحة لهم، وبخصوص النموذج الكلاسيكي وخصائص هذا الجيل من الأمبودسمان: «أنه يملك صلاحيات أوسع تمكنه من التحقيق في الشكاوى المعروضة على مكتبه ضد الإدارة العامة...»³، «كما يُمنح الأمبودسمان الكلاسيكي صلاحيات قوية للتحقيق، مثل إجبار تقديم الوثائق وحضور الشهود والإدلاء بشهاداتهم، حتى لو لزم الأمر بالإستدعاء، وتقديم التوصيات لإجراء تغييرات على الممارسات والسياسات الإدارية، وتلك المتعلقة بالتغيير في القوانين التشريعية، إضافة إلى صلاحية إجراء عمليات تفتيش للمؤسسات الحكومية حيث يتم إحتجاز الأفراد قسراً، مثل السجون، ومرافق الرعاية للصحة العقلية»⁴، «ومن المميز تنوع الصلاحيات القانونية المحددة لهذا النموذج، والتي تشمل سلطة الإستئناف أمام المحاكم، والمشاركة في إجراءات المحكمة، وتقديم الطلبات في الإجراءات الإدارية، وإقتراح التعديلات التشريعية، وتقديم التوصية بالإجراءات التأديبية وحتى الجنائية...» إذ يعد هذا النموذج شائع في الدول الغربية ودول الكومنولث⁵، وعلى سبيل الحصر يتواجد في أندورا وبلجيكا وبلغاريا والدنمارك وأيرلندا وأيسلندا وإسرائيل ولوكسمبورغ ومالطا وهولندا والنرويج والمملكة المتحدة وقبرص وكذلك أمبودسمان الأوروبي، وحتى على المستوى الإقليمي، تلتزم جميع هذه المؤسسات تقريباً بالنموذج الكلاسيكي، ويقترح **Kucsko-Stadlmayer**

¹ Linda C. Rief, Op.cit, p. 2.

² Nikiforos Diamandouros, "Legality and good administration: is there a difference", speech during Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking Good Administration in the European Union', Strasbourg: France, 15 October 2007, p.3. European institution, "speech speaker Jacob soderman", Belgium: 1999, in (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/speech/en/370>), accessed July 26, 2021.

³ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.61.62.

⁴ Linda C. Rief, Op.cit, p.4.

⁵ Elin Bergman, "ombudsman institutions", Workshop on the role of check and balance institutions, Caserta, Italy, April 28-30, 2014, p.8 (<https://docplayer.net>), accessed June 15, 2021.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

Stadlmayer شكل وتصنيف مختلف قليلاً بناءً على الصلاحيات الممنوحة للوسطاء، ويميز بين ثلاثة نماذج: أولاً "النموذج الكلاسيكي"، وثانياً "نموذج سيادة القانون"، الذي ينحرف عن النموذج الكلاسيكي إذ يتم تزويده بإجراءات رقابة إضافية يتجاوز صلاحيات القوة القانونية الناعمة، وثالثاً "نموذج حقوق الإنسان"¹.

في حين إرتبطت الموجة الثانية في منتصف الخمسينات فترة إنشاء الدنمارك لثالث مؤسسة أمبودسمان في العالم، بالتزامن مع تطور ونمو الرعاية الاجتماعية والاستجابة للتغيرات المجتمعية التي تشمل الوظائف التنظيمية للدولة وحتى في البلدان التي ترسخت فيها الديمقراطية وسيادة القانون وهناك دول أخرى أنشأت الأمبودسمان من أجل البحث على مساوئ الإدارة، أو الخلل الوظيفي للبيروقراطيين، ومهمتهم معالجة المشاكل الناتجة عن توسع الإدارة العامة، وتقييم السلوك الإداري².

وبحسب الموجة الثانية أطلق عليه إسم "نموذج سيادة القانون" وفقاً لإختلاف المعايير المعمول بها من الصلاحيات القانونية ذات الطبع المرن إذ يختلف عن النموذج الكلاسيكي، بسبب منح هذا النموذج صلاحيات أوسع وإجراءات رقابة تتجاوز حماية حقوق الإنسان والحريات العامة مثلما يفعل النموذج الكلاسيكي بل تتجاوز الأمر إلى حماية شرعية الإدارة بشكل عام، ومن بين الصلاحيات المخولة لهم كالطعن في اللوائح القانونية، والإستئناف أمام المحاكم قصد التدقيق في الإجراءات الإدارية، (مثل الملاحقات الجنائية والتأديبية)، ومن بين الدول المعنية بهذا النموذج...الدول الإسكندنافية (السويد، فنلندا)، إلى جانب الدول التي شهدت موجات من التحول الديمقراطي في السبعينات القرن الماضي في وسط وشرق أوروبا كالبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، وبولندا، وسلوفينيا³، زد على ذلك المفوض البرلماني البريطاني للإدارة ينتمي هو الآخر لهذا الجيل، وأمبودسمان الوطني الهولندي، وأمبودسمان الفيدرالي البلجيكي...في حين أن أمبودسمان الدنماركي والنرويجي ينتمون لهذا الجيل ولكن بصلاحيات أقل مقارنة بالسويدي⁴.

كما يرجع أهم سبب في نشأة مؤسسات هذا الجيل تغير تقاوم مشاكل العلاقة القائمة بين المواطن والإدارة كماً ونوعاً، وصعوبة التعامل مع الجهاز الإداري، زد على ذلك نقص في الضوابط للرقابة القضائية على الإدارة، والتي لم تعد تكفي لوحدها، فكان لا بد من تبني هيئة أخرى رقابية مستقلة لمراقبة أعمال الإدارة⁵.

¹ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.61.62.

² Nikiforos Diamandouros, Op.cit, p.2.

³ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.64.

⁴ Milan remac, p.65.

⁵ Erkkilä Tero, Op.cit, p.24.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

أما الموجة الثالثة بداياتها كانت في نهاية السبعينات عندما تبنت كل من اليونان والبرتغال وإسبانيا هذا النظام، خاصة مع ظهور التغيرات الاجتماعية والسياسية التي عرفتها دول كانت تحت طائلة الحكم الاستبدادي، واستمرت هذه الموجة إلى غاية التسعينات بسقوط الأنظمة الشيوعية (الشمولية) في العديد من الديمقراطيات الحديثة في أوروبا الشرقية¹، وأطلق عليهم بـ"أمبودسمان حقوق الإنسان"، ووفقا للحقوق الأساسية يتم منحه صلاحيات تفوق صلاحيات النموذج الكلاسيكي، من بين هذه المهام إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية²، ومن بين الدول التي تبنت هذا النموذج، نجده شائع بشكل خاص في دول أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية، مثل كولومبيا والسلفادور وفنزويلا وبوليفيا وأذربيجان وجورجيا وأوزبكستان³.

عند تتبع أنواع الأمبودسمان بحسب الموجات التي حددها الباحثون والكتاب الذي خاضوا بهذا الشأن نستنتج أن بالرغم من الاختلافات الموجودة بحسب الصلاحيات الممنوحة والمهام المخولة لدى مكاتب الأمبودسمان سواء نموذج الكلاسيكي أو نموذج سيادة القانون أو نموذج حقوق الإنسان فإنها في الأخير تشكل وسيلة واحدة هي مراقبة الإدارة العامة وحثها أو إلزامها على التعديل من إجراءاتها. وبحسب التصنيفات فكثيرا ما يتواجد الأنواع الثلاث في دولة واحدة كمثل على ذلك في السويد تمتلك النموذج الكلاسيكيون ونموذج سيادة القانون إضافة إل نموذج حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: النماذج المختلفة لمؤسسات الأمبودسمان وتعددتها:

كثيرا ما تخلف الظروف السياسية والتاريخية والتفاعل بين النماذج المختلفة عوامل حاسمة شكلت نموذج مؤسسة الوساطة والرقابة الإدارية الأمبودسمان الذي اعتمده كل بلد على حدة في حين أن النماذج المختلفة لهذه المؤسسة تشترك في مبادئ وعمليات مماثلة، إلا أنها تمثل مدارس فكرية واتجاهات مختلفة، لذلك يمكننا التحدث عن النموذج الأسكندنافي، والنموذج الأنجلوساكسوني، والنموذج اللاتيني، والنموذج الآسيوي، والنموذج الأيبيري وغير ذلك من النماذج.

¹ Nikiforos Diamandouros, Op.cit, p.22.

² G. Kucsko-Stadlmayer, op.cit, p.64.

³ Elin Bergman, Op.cit, p.29.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

1- إنتقال تجربة الأمبودسمان للدول الأسكندنافية، الظروف وعوامل النشأة.

بعدما تعرفنا على نشأة النموذج السويدي وأهم المحطات التاريخية التي عرفها ونظرا لقرب المساحة (دول الجوار) والتشارك في الإرث التاريخي والسياسي وحتى الثقافي الاجتماعي سنحاول في هذا الجزء التطرق في إنتقال نموذج الأمبودسمان إلى الدول الأسكندنافية المجاورة للسويد وتبيان العامل الثقافي في إنتقاله.

الجدول 1: توسع الأمبودسمان في الدول الأسكندنافية:

الدولة	تاريخ التأسيس	إسم المؤسسة	الصف / النموذج
السويد	1809	Ombudsman	النموذج الكلاسيكي الوطني/ الخاص
فنلندا	1919	Eduskunnan Oikeusiamies	النموذج الكلاسيكي الوطني
الدانمارك	1953	Folketingets ombudsman	النموذج الكلاسيكي الوطني
النرويج	1962/1955	Ombudsman	النموذج الكلاسيكي الوطني/ الخاص
هولندا	1964/1963	Vertouwensman	النموذج الكلاسيكي الوطني

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ما جاء في البحث

لقراءة قرن من الزمن ظل الأمبودسمان (المفوض البرلماني) السويدي مؤسسة في عزلة وغير معروفة على الساحة الأوروبية¹، وبسبب النجاح الذي لاقاه في السويد ذاع صيته وأصبح محط إهتمام من الدول الجوار الأسكندنافية الأخرى، وكانت فنلندا أول دولة أخذت به بعد مائة وإحدى عشر سنة ثم ليستغرق الأمر أربعة وثلاثون عاما لتتبناه الدانمارك، وبعد عقد من الزمن تتضمن لها النرويج، بما يتلاءم وظروف كل دولة،

¹ Mariteuw Chimère Diaw, Op.cit, p.2. , Charles L. Howard, Op.cit, p. 4, Najmul Abedin, Op.cit, p. 897.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

ليكون هنالك خمس دول في العالم بالتحديد في سنة 1960 أي بعد مرور 150 عاما من تأسيس هذا النظام الرقابي¹.

ومن البديهي أن تكون فلندا أسرع الدول في تبني هذا النظام كونها كانت جزء من السويد لفترة طويلة من الزمن²، ومن المعقول أيضا أن تكون هي السباقة والأولى من بين دول الجوار في تبني الأمبودسمان كون الفيلنديون يتبعون الثقافة السويدية³، زد على ذلك تواجد الشبه بين مؤسسات الدولة بين الجارتين نظرا لإمتداد جذور النظام القانوني والإداري لدولة فنلندا والذي ورثته من النظام السويدي وأقرب مثال على ذلك وجود المشرفين القانونيين في كلا الدولتين، ومؤسسة الأمبودسمان وحتى مستشار العدل والإختلاف بينهما يكمن في مدة ولايته⁴.

لقد حصلت فنلندا على إستقلالها سنة 1917 وشهدت تحولاً سياسي وتغيير نظام الحكم من نظام ملكي مطلق إلى نظام جمهوري وإنشاء دستور والذي من خلاله أعلن فيه عن تأسيس الأمبودسمان البرلماني الفنلندي، وبالرغم من هذا التحول على مستوى النظام السياسي لم يغير من صلاحيات الأمبودسمان بحيث تتقارب صلاحياته مع مستشار العدل، ويعتبر الجهاز التشريعي الوحيد المخول له مراقبة أعمال الحكومة⁵، وهذا التطور الحاصل الذي طرأ على المؤسسات الفنلندية أين تحولت المؤسسة من كونها وسيلة لسيطرة الملك لتصبح مؤسسة للرقابة على أعمال الحكومة، ليصبح لفنلندا مشرفان على القانون، الأول يكون تابعا للسلطة التنفيذية، وهو وزير العدل ممثلا عن هيئة مستقلة، والثاني هو والأمبودسمان البرلماني الفنلندي التابع للسلطة التشريعية⁶.

أما بخصوص نشأة الأمبودسمان الدانماركي، فقبل تواجد هذه المؤسسة كان هناك بعض النقاشات حول ماهية الغرض من إنشاؤه، وتمخض عن هذه النقاشات قصد بلوغ هدفين أولاً وهو مراقبة ممارسات الوكالات الإدارية التابعة للسلطة التشريعية، والهدف الثاني هو تطبيق وحماية القانون وحقوق الفرد الدانماركي، غير أنه من الناحية العملية بحسب ماوصفه البروفيسور ألف روس من جامعة كوبنهاغن، يعتبر

¹ Mariteuw Chimère Diaw, Op.cit, p.2.

² ليلا تكل، مرجع سابق، ص30.

³ Lester B. Orfield, Op.cit, p. 4.

⁴ Erkkilä Tero, Op.cit, p.69.70.

⁵ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), op.cit, p.180.

⁶ Erkkilä Tero, Op.cit, p.70.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الهدف الثاني هو الأهم بإعتبار الأمبودسمان مسؤولاً يخدم البرلمان في وظيفة الإشراف على الإدارة¹، ومع النمو الذي طرأ على الإدارة العامة الدانماركية إستلزم إعادة بناء النظام الإقتصادي للمجتمع وبالتالي تولد عنه دولة قوية وجهاز إداري يتمتع بسلطات واسعة وهو ما جعل من البرلمان بسن عددًا متزايدًا من اللوائح والتشريعات القانونية ليضمن للمؤسسات العامة والوكالات الإدارية بسلطات واسعة وتقديرية، وعلى إثر هذا الإجراء القانوني، تم إنشاء مؤسسة الأمبودسمان الدانماركية²، من ثم تبني إصلاحات دستورية نتج عنها بمنح صلاحيات أوسع للأمبودسمان بغرض السيطرة على الإدارة³، ومن بين النصوص القانونية المحدثه لهذه المؤسسة المادة 55 من الدستور الدانماركي الجديد الصادر في 5 جوان 1953 والذي تضمن أن على البرلمان تعيين شخص أو شخصين،

شريطة أن يكونوا غير أعضاء في فولكتينغ،(البرلمان)، من أجل الإشراف على الإدارة المدنية والعسكرية للولاية، طبقا لما ينص به القانون⁴، «ويطلق عليه إسم المفوض البرلماني **Folketingets ombudsman** مما يعكس الحاجة إلى حماية أفضل للمواطن من السلطات العامة»⁵، وقد تم إنتخاب أول مفوض برلماني سنة 1955...عن طريق البرلمان بعد كل إنتخابات عامة وبخصوص تولي منصب الأمبودسمان النرويجي فقد طرأ تعديل النص القانوني المحدث له تسع مرات، وتعد حماية حقوق الإنسان من أولى المهام الرئيسية في عمله، ويسمى كذلك بـ **sivilombudsmannen** - أمبودسمان المدني، تابع للبرلمان، إلى جانب تأسيس الأمبودسمان العسكري **Stortingets Ombudsmann**، والذي كان متواجداً منذ عام 1952 أي قبل المفوض البرلماني للشؤون الإدارية⁶، «...وبخصوص من تولي أول منصب أمبودسمان محام كان يشغل منصب قاضي المحكمة العليا، ومن بين الشروط المطلوبة في تولي هذا المنصب هي نفس الشروط المطلوبة لمنصب قاضي المحكمة العليا، ويكون إختياره من البرلمان...ويبقى في منصبه مدة البرلمان ويمكن أن تنتهي مهامه بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان⁷، و يستثنى من إختصاصه قرارات

¹ و بحلول نهاية الحرب العالمية الثانية كانت هناك تطور هائل على مستوى الإدارة الحكومية في الدنمارك، للاطلاع أكثر

انظر: B. Orfield, Op.cit, p.33.32.

² Michael GOTZE, "the Danish ombudsman a national watchdog with European reservations", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol.1, N.28 (2009)., p.173.174.

³ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), p.154.

⁴ B. Orfield, Op.cit, p.32.

⁵ Michael GÖTZE, Op.cit, p.173.

⁶ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.332.

⁷ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص35.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

مجلس الملك النرويجي، أما من حيث إختصاصاته تتحصر رقابته فقط على الحكومية الدولة ولا تمتد صلاحياته إلى الإدارة المحلية (البلدية)... وبسبب التداخل بين الإدارة الحكومية والمحلية مما إستدعى الأمر إلى مبادرة إقتراح من طرف الحكومة النرويجية أكتوبر 1965 وعملت على تمديد إختصاصات الأمبودسمان لتشمل رقابته وتطال حتى الإدارة المحلية، وتسواى راتبه مع الراتب الذي يتقاضاه قاضي المحكمة العليا، ويشترط ان يكون ذو تعليم قانوني¹، ومن بين المهام التي هي خارج نطاق عمل المفوض البرلماني النرويجي لا يتمتع بالإختصاص القضائي فيما يتعلق بالمحاكم مقارنة بنظيره في السويد، وهو ماجاءت به الفقرة 1 من المادة 4 على إستبعاد القضاء من مهامه...، كما هو الوضع بخصوص المفوض في الدنمارك، ويعتبر النظام النرويجي أكثر جاذبية للدول الناطقة باللغة الإنجليزية مقارنة النظام السويدي والفنلندي².

أما الأمبودسمان الهولندي فقد تم إنشاؤه في 1963 بعد أن أقدمت لجنة بطرح إقتراحات تشبه حدا ما بنظام المفوض البرلماني، وهذه اللجنة معنية بوسائل حماية حقوق المواطنين ضد التعسف الإداري، وفي 1964... وبناء على هذا الإقتراح يتم تعيين المفوض **Vertouwensman**، عن طريق اللجنة بناء على اقتراح مجلس النواب³.

وتعد دولة أيسلندا الوحيدة من بين الدولة الأسكنديناوية التي لم تتبنى نظام الأمبودسمان تم تقديم مشروع قانون لإنشاء مثل هذا المنصب في البرلمان الأيسلندي **Althing**، قبل عدة سنوات ولكن لم يتم اتخاذ أي إجراء بشأنه نظرًا لأن تعداد سكان أيسلندا يبلغ 185000 نسمة فقط ، فلا يبدو أن هناك حاجة ماسة إليه⁴.

2- إنتشار الأمبودسمان على النسق الأسكنديناوي وأهم النماذج.

وبحلول نهاية القرن ونصف القرن الأول بعد إنشاء المفوض البرلماني (السويدي) لأول مرة مؤسسيًا ظلت هذه المؤسسة محدود تواجدها بين الدول الأسكنديناوية⁵، «وتعد هذه الديمقراطيات الشمالية الأخرى، إلى جانب ألمانيا الاتحادية، وبريطانيا، نيوزيلندا وموريشيوس ومقاطعة كيبيك وفرنسا دون إستثناء منهم حذو

¹ B. Orfield, Op.cit, p.41.42.

² Ibid.

³ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص 53.54.

⁴ Ibid, p46.

⁵ Roy Gregory ,Philip giddings, Op.cit, p.6.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

مسار النموذج السويدي من خلال تكييف هذه المؤسسة والهياكل المؤسسات الوطنية بحسب بيئة ومتطلبات كل دولة»¹.

ففي المملكة المتحدة وبالضبط خلال سنة 1959 اجتمعت أول لجنة داعية لإنشاء المفوض البرلماني للإدارة،² وتوصلت اللجنة حول فائدة هذا النظام ومدى تأثير رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، فأخذت به المملكة المتحدة في 1967، ويطلق عليه إسم القوميسير البرلماني للإدارة³، وأصدر قانون المنظم له بعد سنة واحدة من تطبيقه، وكان أول مفوض مارس إختصاصه في افريل سنة 1968⁴، وبحسب مايراه خبراء إنجليز فإن هذا المسؤول البرلماني لا يشبه المفوض البرلماني الأسكنديناوي، إلا أن المؤسسة البريطانية تدين بالكثير لهذا النموذج السويدي⁵. أم من حيث تواجد المفوض البرلماني البريطاني تقريبا في معظم المملكة في كل من بريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والتي تشغل حاليًا أيضًا مكتب أمبودسمان للخدمات الصحية في إنجلترا، وهناك مؤسسات المفوض البرلماني إقليمي ومحلي في إنجلترا وويلز وإسكتلندا وأيرلندا الشمالية...⁶، وتجدر الإشارة أيضًا أنه يُنظر للمفوض على أنه موظف في مجلس العموم⁷، والمسؤول عن تعيينه مؤسسة التاج، بقرار من المملكة دون تحديد مدة معينة للخدمة، وتنتهي مدة عمله ببلوغه سن 65 للتقاعد وله الحق أن يطلب إعفائه من منصبه كما يحق للبرلمان من عزله بعد موافقة مجلسه⁸، كما ان هناك عدد من القيود القانونية الصريحة تضيق على اختصاص المفوض⁹، ولا يوجد نص قانوني يشترط مؤهلات معينة لشاغل

¹ Beigbeder Yves, " L'Ombudsman des Nations Unies", Annuaire français de droit international, (vol 21, 1975), pp. 632-645.

من نفس السنة أنشأ القسم البريطاني للجنة الحقوق والعدالة الدولية تحقيقًا في التظلمات ضد الإدارة. وقد دعا التقرير إلى إنشاء وسيلة إضافية لمعالجة التظلمات... للاطلاع أكثر أنظر:

² Hilaire Barnett, *constitutional and administrative law*, (London: Cavendish Publishing Limited, Fourth edition, 2002), p.925.

³ حاتم علي جبر، مرجع سابق، ص 250.

⁴ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص 39.

⁵ Garner J.F, " L'Ombudsman britannique", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 22, N.3, Juillet septembre 1997), p.457.

⁶ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), op.cit, p. 434.

⁷ Garner J.F. Op.cit, p.159.

⁸ ليلى ت كلا، مرجع سابق، ص 39، حاتم علي جبر، مرجع سابق، ص 250.

وينص قانون 1967 على أنه يجب تقديم الشكاوى من خلال النواب، للاطلاع أنظر:

⁹ David Clark, "The ombudsman in Britain and France": *A comparative evaluation*, West European Politics, 1984, p.67.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

هذا المنصب، ويساعده في إنجاز مهامه 60 موظفا كلهم معارون من الأجهزة الإدارية المختلفة،¹، وله الحق في تعيين معاونيه وتفويضهم في إختصاصه²، ويتقاضى المفوض البريطاني مرتبا يحدده البرلمان (بقرار من مجلس العموم).³

لذلك فإن نظام المفوض البرلماني البريطاني يعتبر من بين النظم الرقابية المستحدثة، وله سماته الخاصة، بحيث التي لا ترتبط بنظام المفوض البرلماني التقليدي الكلاسيكي السويدي، فهو مجرد أداة مطورة للرقابة البرلمانية التقليدية على الإدارة البريطانية⁴.

أما حامي المواطن الكندي (protecteur du citoyen) أعتبرت كندا من بين أكثر الدول تقبلا لفكرة تبني نظام الأمبودسمان وذلك بسبب ظروف موالية جدا وتشجيعات قوية من طرف شخصيات سياسية مؤثرة⁵، وعلى إثره تم إنشاء فروع هذه المؤسسة في معظم المقاطعات نستثنى منها مقاطعة واحدة وهي مقاطعة الأمير ادوارد⁶، إلى جانب فتح فرع هذه المؤسسة في مقاطعة كيبيك سنة 1968، و حامي المواطن الكندي ليس قاضيا أو موظفا بل شخصا يقوم بتلقي شكاوي المواطنين ضد الإدارة ويقترح في تحقيقه باتخاذ الإجراءات المناسبة⁷.

وبخصوص وسيط الجمهورية الفرنسي (Le Médiateur De La République) فإن الرأي العام في فرنسا حول إنشاء هذه المؤسسة شكلت حالة من الإستنفار ولا يوجد داعي لتبني هذه المؤسسة خاصة أن دولة فرنسا تمتلك أكثر النظم الإدارية تطورا في العالم⁸، إلا أن تبنيها كان من أجل منح صلاحيات جديدة

¹ لا تقع ضمن اختصاص المفوض البدء في التفتيش كما ليس له مقاضاة موظف عام أو المطالبة بمقاضاته.

وليس من اختصاصه الحكومات المحلية، ولا تشمل أعماله المحاكم او اعمال القوات المسلحة. للطلاع اكثر انظر: ليلي تكل، مرجع سابق، ص.39.

² لا تدخل ضمن اختصاصاته كل ما يتعلق بالنشاط الدبلوماسي والامن والادارة المستشفيات وعقود الادارة ومسائل الموظفين وافراد القوات المسلحة، للاطلاع اكثر انظر: حاتم علي جبر، مرجع سابق، ص.250.

³ ليلي تكل، مرجع سابق، ص 40، G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), p 435.

⁴ حاتم علي، مرجع سابق، ص.251.

⁵ Mariteuw Chimère Diaw, op.cit, p.2.

تم الموافقة على قانون حماية المواطن في 14 نوفمبر 1968 وافتتح مكتب المحامي في 1 مايو 1969. في أونتاريو ، تم تمرير قانون أمبودسمان في عام 1975 ، ودخل حيز التنفيذ في 9 يوليو 1975.. للاطلاع أكثر انظر:

⁶ Garant.P, agé H. "L'ombudsman: première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité", Les Cahiers de droit,(23 (3),1982),P.520.

⁷ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.191.

⁸ Mariteuw Chimère Diaw, Op.cit, p.2.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

للإدارة على مستوى المركزي والمحلي، وربما السبب الرئيسي في تأخر إرساء الهياكل القاعدية لمؤسسة وسيط الجمهورية يعود إلى النقاشات الفكرية بين فقهاء القانون الإداري الفرنسي وإنقسموا بين من يؤيد الفكرة ومن يعارض عليها، كذلك فكرة إنتقال هذه المؤسسة من دولة إلى أخرى وتبنيها مثلما حدث مع بريطانيا وكندا كانت كفيلة أن تجعل المشرع الفرنسي يعيد النظر في مسألة إنشاء هذه المؤسسة، خاصة في ظل سعي السلطات الفرنسية في محاولات عديدة في تبني هيئة تراقب الإختلال الوظيفي في مؤسسات الإدارة العامة¹، وعند إدراج النص القانوني للوسيط في كيفية تعيينه من قبل الحكومة وذلك خلال سنة 1973 أصبحت من صلاحياته تفقد والتحقق من الشكاوى الصادرة من الافراد ضد الادارة المحلية والمركزية وحتى الشركات العامة وكل الوكالات الادارية المعنية بالخدمات العمومية قصد الترسد لاي خلل وظيفي صادر منهم²، وإلى جانب هذه المؤسسة تم المصادقة على مشروع القانون الأساسي للمدافع عن الحقوق من طرف الحكومة الفرنسية لسنة 2009 بناء على إقتراح قدمته لجنة Balladur وكان الهدف الأساسي وراء إنشاء مؤسسة أخرى تشبه مهامها إلى حد ما وسيط الجمهورية هو تعزيز وحماية أكثر للحقوق والحريات للأفراد من قبل السلطات العامة للدولة وإدارات وكل المؤسسات العامة، وهو ما يؤكد تأثر المدافع الفرنسي للحقوق بالنموذج الإسباني³. إذن من خلال ما تقدم لنا ذكره حول مؤسسات الوساطة الإدارية التي أنشأتها السلطات الفرنسية نلاحظ أن المشرع الفرنسي تأثر بالنموذج دول الشمال للدول الأسكنديناوية الأمبودسمان الكلاسيكي كما تأثر ايضا بالنموذج الإسباني ، لكن السؤال المطروح هنا كيف يتم تبني نموذجين مختلفين مما سيؤدي الى خلق المزيد من التصادم في المهام فكثرة مؤسسات الرقابة ستجعل المواطن في تساؤل حول المؤسسة التي يمكن أن تقدم له الخدمة كذلك إشكال آخر يتمثل في زيادة البيروقراطية و...؟

أما تجربة هذه المؤسسة في دولة البرتغال، أطلق عليه بالمدعي العدلي **procureur de (justice)**⁴، وتم إنشاؤه بعد صياغة الدستور الجديد لسنة 1976، ومن نفس السنة تولى أول **Provedor de**

¹ ميلود قاسم ، مرجع سابق، ص105.

² David Clark, Op.cit, P.69.

³ Anais Lagelle, "Le défenseur des droits : un ombudsman à la française", *Revue juridique de l'Ouest*, vol.1, N.22, (2009), p.p 444 - 447.

⁴ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.191.

وافقت الحكومة المؤقتة بإنشاء المكتب بمرسوم بقانون رقم 75/212 في أبريل 1975 ونص هذا المرسوم بتعيين **Provedor de Justica** من قبل رئيس الجمهورية و بثلاثة أسماء قدمها رئيس الوزراء ووزير العدل وعلى إثرها تم تعيين العقيد كوستا براس لأول منصب أمبودسمان.. للاطلاع أكثر أنظر:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

Justiga منصبه، ولقد نص هذا الدستور على انتخاب الأمبودسمان يكون من قبل الهيئة التشريعية (البرلمان) ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة ثانية، وهو ما يفسر بتأثر المشرع البرتغالي بإنشاء المدعي العام البرتغالي والذي يشبه بشدة بالنموذج الأسكندنافي، تظهر من خلال منح صلاحيات ومهام أوسع له إلى جانب التحقيق في الشكاوى الإدارية للمدعي¹.

وفي ألمانيا الاتحادية فإنها تمتلك تقليدًا قويًا في إنشاء بما يعرف بلجان الإلتماس على المستوى الفيدرالي وكذلك على مستوى الولايات، ولا وجود لمؤسسة أمبودسمان للرقابة العامة على المستوى الفدرالي، بالرغم من تواجد Wehrbeauftragter الخاص بالمفوض للشؤون العسكرية، وإلى غاية سنة 1949 تم إنشاء فيها أول مؤسسة أمبودسمان في ألمانيا على المستوى الإقليمي بما يسمى **Bürgerbeauftragte**، و ينبغي عليه تقديم الدعم للجان الإلتماس عند أداء مهامها².

«وفي 1957 تم تمكين نظام المفوض البرلماني الحربي بهدف ضمان الحقوق الأساسية للجنود وخضاع الإدارة العسكرية للبرلمان...»³، «وفي 11 من ديسمبر 1964 إختار البرلمان محاميا مدنيا ليقوم بأعمال المفوض البرلماني وما زال يباشر إختصاصه بنجاح وإستمرار»⁴.

وفي الحالة البلجيكية كانت أول مبادرة يطلقها البرلمان في إستحداث منصب الأمبودسمان ب15 أكتوبر من سنة 1965، ومن حيث التسلسل التاريخي لمؤسسات الوساطة والرقابة في بلجيكا فقد عرفت عدداً كبير منها، وكثيرا ما تعددت المقترحات التشريعية حول إضفاء الطابع المؤسسي لوظيفة الأمبودسمان...إلى جانب تحديد وظيفة المدعي العام البلجيكي في التلقي الشكاوى ومعالجتها من قبل المواطنين ضد المسؤولين وإدارة الخدمات العامة سواء كانت الإدارة المركزية أو الإقليمية أو المحلية (البلدية)، إلى جانب الخدمات العامة المستقلة مثل المنظمات الشبه الحكومية ويتم إنتخابه لمدة ست سنوات قابلة للتجديد من قبل المجلسين التشريعيين (البرلمان)⁵، أما هيئة الأمبودسمان الفدرالي فإنها تتكون من إثنين أحدهما يتحدث الفرنسية والثاني

¹ Donald C. ROWAT, "The New Ombudsman Plans in Western Europe", *sage journals*, vol.46, Issue 2, (June 1980), p. 139.

² G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), p.203.204.

³ حاتم على جبر، مرجع سابق، ص. 248-249.

⁴ ليلي نكلا، مرجع سابق، ص39

نقد مقترحو القانون والمراسيم على وظائف المختلفة للأمبودسمان متسلسة كالآتي: المدعي العام للأمة (1965)، مفوض البرلمان (1966)، المدعي العام البرلماني (1971)، المفوض البرلماني للقوات المسلحة (1971)، المفوض البرلماني لحماية المستهلك (1972)، محقق المستهلك (1973)، محقق الصحافة (1973)، مفوض الضرائب (1974)، مفوض البرلمان

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

يكون ناطق باللغة الفلمنكية، يعملان بشكل جمعي قصد توحيد الإجراءات الإدارية، ويشترط من يتقدم لهذا المنصب التحدث باللغتين ومعرفة كل اللغات الوطنية، وأن يكونو مواطنون بلجيكيون، أون تون لديه بخبرة مهنية لا تقل عن خمس سنوات إلى جانب إما في المجال القانوني أو الإداري أو الاجتماعي¹.

في حين أن مؤسسة المدافع عن الشعب في إسبانيا **El Defensor del Pueblo** لها سابقة تاريخية وجزءا من التقاليد الدولة الإسلامية والذي كان يعرف إسم قاضي المظالم في القرن الثالث عشر، يعين من قبل السلطان وتمنح له صلاحيات واسعة جدا في العمل على حماية حقوق الأفراد ضد التجاوزات التي تمارسها السلطات سواء الموظفين العموميين وحتى رجال الدولة ورجال العدالة أيضا²، وكثيرا ما كان يتم الإشارة إلى قاضي المظالم عندما كانت إسبانيا تحت الحكم الإسلامي في القرن الرابع عشر، وتحدثت وظيفته في الإستماع إلى الشكاوي التي يطرحها الناس والتحقق من إساءة إستخدام السلطة³، بالتالي فإن الإمتداد التاريخي للقضاء الإسباني هو وليد أو مستتبط من نظام قضاء المظالم الإسلامي، وهو ما أشار إليه الكاتب GAMIZ VALENCIA في مقال له حول المدافع عن الشعب في إسبانيا، أن كل مؤسسة ألا ولها جذور تاريخية، وبخصوص مؤسسة الأمبودسمان فإن الدولة الإسلامية عرفت بما يطلق عليه نظام قضاء المظالم⁴، وفي أواخر السبعينات أحدثت مؤسسة المدافع عن الشعب بإسبانيا مهمتها الدفاع عن حقوق الأفراد، وآلية مستقلة في مراقبة أعمال الإدارات العمومية⁵، ويعد دستور 1978 مستندا لهذه المؤسسة في مادته 54 "الحقوق والواجبات الأساسية"⁶، كما لم يستغرق الأمر أقل من عامين ، بين إنشاء المؤسسة في دستور 1978 وصياغة قانون أساسي لهذه المؤسسة والذي ينص ويهدف إلى تجسيدها في 6 أبريل

للإنفاق العام (1981)، أمبود (1982)، مفوض حماية الحقوق (1982)، وسيط أمبودسمان (1986)، وسيط (1986)، ومفوض للمسنين (1986) ومفوض حقوق الطفل (1987). للاطلاع أكثر انظر:

⁵ Alain Anciaux, "Unombudsmanen Belgique ?", *Distribution électronique Cairn*, vol.19, (1990), p. 5.6.

¹ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.403.

² Rodriguez Yves, "Le défenseur du peuple ou l'ombudsman espagnol", *Revue internationale de droit comparé*, (Vol. 34 N.4, Octobre-décembre 1982), p.p. 1225-1239

³ 'The book of the ombudsman human rights', Spanish, 2015, p.196 (<https://www.defensordelpueblo.es>), accessed June 15, 2020.

⁴ ميلود قاسم ، مرجع سابق، ص.77.

⁵ محمد سعدي ، "مؤسسة الأمبودسمان : خصائصها و مقوماتها نموذج إسبانيا"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*،

العدد.36، (2001)، ص.49.

⁶ 'The book of the ombudsman human Op.cit, p.196.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

1981¹، ومن حيث إنتشار هذه المؤسسة تتواجد على المستوى الوطني، ونطاق رقابتها يمتد لكل هيئات الدولة، كما تم إنشاء الأمبودسمان الإقليمي في عدة مناطق... وبصفته المفوض السامي للبرلمان فإن مهمته هي الإشراف على مراقبة الإدارة وتقديم تقريره للبرلمان، وبخصوص إستلام هذا المنصب فإنه لا توجد أية شروط قانونية حوله كما لا يشترط وجود متطلبات تأهيل لمنصب الأمبودسمان، وكل مواطن إسباني يمكنه أن يترشح ليتم إنتخابه من قبل البرلمان، ومدة ولايته حددت بخمس سنوات، وله نائبين يمكن أن يحلان محله في حالات إقالته أو عجزه وله الحق أن يفوض لهم بعضا من مهامه إلى جانب أنهم يتمتعون بالحصانة البرلمانية².

الجدول 02: إنتشار نظام الأمبودسمان خارج النسخ الأسكندنافي

الدولة	سنة التأسيس	إسم المؤسسة	الصفة/ النموذج
المملكة المتحدة	1967	القوميسير البرلماني للإدارة او بالمفوض البرلماني	الوطني/ الاقليمي
كندا	1967	حامي المواطن	إقليمي
فرنسا	1973	وسيط الجمهورية	وطني
ألمانيا	1956	Wehrbeauftragter des Bundestages	العسكري/ الاقليمي
البرتغال	1976	مدعي العدل Provedor de Justiga	وطني
بلجيكا	1991	الوسيط الفيدرالي	إقليمي
اسبانيا	1981	المدافع عن الشعب	وطني/ إقليمي

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ماجاء وذكر في العرض.

¹ Rodriguez Yves, op.cit, p. 1226.1227.

² G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.403.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

3- إمتداد نموذج الأمبودسمان للدول النامية (تونس والمغرب انموذجا).

لم يقتصر الأخذ بنظام الوسيط الإداري(الأمبودسمان)، على دول أوروبا كالنموذج لدول الشمال الأسكندنافي، والدول المتقدمة الأخرى، بل عرفت معظم نظم دول العالم، بما فيهم الدول الإفريقية والآسيوية إلى جانب الدول العربية ومن بينهم المغرب العربي (المغرب، وتونس)، لذا سنحاول في هذا الجزء من الدراسة من المحور الأول التطرق حول التجربة المغربية والتونسية للوسيط الاداري المغربي(ديوان المظالم سابقا)، والموفق الإداري التونسي ولماذا أطلق عليهم هذا الإسم.

1.3 تجربة الوسيط الإداري المغربي (ديوان المظالم سابقا)

إن التطور التاريخي الذي عرفتة دولة المغرب وبالأخص حول مؤسسة ديوان المظالم فإن التسمية لها دلالة على إكتساب هذه المؤسسة الصبغة الإسلامية في الشرق العربي ونظيره في الأندلس، وإمتداد لتقاليد نظم الدولة الإسلامية سواء تعلق الأمر (بالحكم والإدارة)¹، عرفت المملكة المغربية نظام ولاية المظالم من خلال التراث الاسلامي في الشرق العربي ونظيره في الاندلس ذلك ان مؤسسة ديوان المظالم في حلتها العصرية تستمد اسسها ومقوماتها من التقاليد الاسلامية العريقة².

وهو ما أدركته مختلف الأسر الحاكمة في المغرب على الأهمية البالغة لهذه المؤسسة، بوجود وظيفة المسؤول عن تلقي ومعالجة الشكاوي وذلك بدءاً من سلالة المرابطين خاصة في فترة حكم علي بن يوسف (1106-1143)، وتبعتها فترة حكم الموحدين ومن ثم سلالة المرينيين خلال القرن 13، وقاموا بإنشاء مجالس إستشارية لامركزية...وفي فترة حكم سلالة السعديين عملت هذه الأسرة الحاكمة على منح مؤسسة ديوان المظالم مزيداً من الصلاحيات لتظفي عليها الهيبة، عندما حكم الخليفة أحمد المنصور الذهبي في فترة (1578-1603)، ويرجع أهم تطور شهدته مؤسسة ديوان المظالم في حكم سلالة العلويين تشكل الهيكلية

¹ معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سابق، ص. 16.15

² الحسن سيمو، "ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الانسانية المشتركة"، مجلة ديوان المظالم، العدد 1 (المغرب:2004)، ص.ص.17.18.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

الإداري لمؤسسة المظالم، وسميت بالوزارة المظالم ومن يتقلد أو يشرف على هذه الوظيفة يسمى بالوزير المكلف بالمظالم، زد على ذلك توسيع في مهام وصلاحيات وزير المظالم (والي المظالم)، قصد مجابهة الظلم ومحاربة كل أشكال التظلم الصادرة عن موظفي الخدمة المدنية، ومختلف القرارات الصادرة عن القضاة، والتي من شأنها أن تخالف مبادئ الشريعة الإسلامية، وأعتبرت هذه المؤسسة أهم هياكل الحكومة آنذاك... ومن بين من أوكلت لهم تقلد وظيفة والي المظالم نجد علماء الدين إلى جانب من الإداريين النزهاء محل الثقة... وفي مرحلة الحماية الفرنسية التي شهدتها المغرب ونتيجة لذلك توقف نشاط ودور هذه المؤسسة، وعند إسترجاع السيادة المغربية، تواجد بعدل مباشرة بما يعرف مجلس البحوث والتعليم مهمته تلقي الشكاوى مثلما كانت تفعل مؤسسة ديوان المظالم سابقا، وإحالتها على السلطات وبسبب عدم توافره على آليات عملية ليتم بعدها إعادة بعث مؤسسة ديوان المظالم من جديد¹. وكان الدافع وراء إنشاء مؤسسة ديوان المظالم هو الإنفتاح على القيم المثلى للتراث الإنساني المشترك والإفادة بما يعرفه من مؤسسات مماثلة في النظم المعاصرة، إضافة إلى محاولة السير على خطى الأسلاف الذين عملوا دوما على أحداث مؤسسات بجابههم ليسهل عليهم التطلع لإنشغلات رعايهم وما يلحقهم من ضرر ورفع الغبن عليهم واصلا ما يصدر من المسؤولين الإداريين من تجاوزات وتعسفات²

«ليتم إعادة هيكلة ديوان المظالم في المملكة المغربية قبل ثماني سنوات بعد حوالي 10 قرون من تواجده، مع الحفاظ على خصوصية المغربية المتجذرة في قيم الثقافة الإسلامية الأصيلة وثراء المغرب بإرث تاريخي»³.

وفي إطار تطوير البناء المؤسساتي كوسائل الرقابية عمل المغرب إلى الأخذ ببعض التدابير والإجراءات من خلال إقامة مؤسسات وطنية تصب مهمتها في حماية حقوق الإنسان كمثال (كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان)، إلى جانب مؤسسة ديوان المظالم، بالتالي فإن هذه الأخيرة جاءت كدعامة للحقوق الإنسان بالمغرب والبناء الحقوقي للدولة المغربية⁴.

وفي سنة 2001 أحدث المغرب مؤسسة الوسيط الإداري من طرف الملك لتتوب مؤسسة ديوان المظالم وذلك في إطار إصلاح مؤسسي ومحاولة ترسيخ أكبر للديمقراطية وحماية الحقوق الإنسان بما يتماشى والبعد

¹ Moulay Mhamed Iraki, Op.cit, p.10.11.

² الحسن سيمو، مرجع سابق ، ص.19

³ Moulay Mhamed Iraki, Op.cit , p8.

⁴ عبد الإله فونتير، "مؤسسة ديوان المظالم مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مجلة ديوان المظالم، العدد 1، (2004)، ص.22.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد

البيئي.

الدولي¹، ولعل السبب الرئيسي في تغيير إسم المؤسسة من ديوان المظالم إلى وسيط الإداري يعود إلى عدة أسباب، كون السياق الذي أحدثت فيه المؤسسة سياق التحديات والإكراهات، وظهور تحديات من البيئة الداخلية وحتى الخارجية خاصة تأثير الإعلام، إلى جانب تأثير العولمة من منطق التنافسية الاقتصادية واجتماعية وثقافية، تتطلب حتمية وجود مجتمع متماسك ومستقر وديمقراطي، ومؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وثقافية منتجة وفاعلة ومحصنة، ومتجاوبة مع المتغيرات والتحول، كذلك سبب آخر وجيه وهو منطق التحديث في ظل الإصلاحات المؤسساتية التي سلكها المغرب من خلال تجسيد تفعيل الميداني لمفهوم السلطة الجديد والذي يظهر في إعادة بناء علاقة الدولة بالمواطن كأسس حديثة تقوم على ثقافة التواصل في إطار الممارسة الحقوقية، بدليل أن المغرب أبرم إتفاقيات بهذا الشأن²، كما أن من دواعي إنشاء مؤسسة الوسيط الإداري أن تكون مؤسسة وطنية مستقلة مهمتها الدفاع عن الحقوق في إطار إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن، وفق مبدأ العدل والإنصاف وتكريس آلية الشفافية في التدبير الشأن المحلي للسلطات العمومية³، ومؤكد إنبعث هذه المؤسسة ما تضمنته الجريدة الرسمية، أن هذه المؤسسة حلت محل ديوان المظالم من أجل التخفيف من حدة ميزانية البلاط الملكي بعد أن كانت مؤسسة ديوان المظالم تابعة له⁴.

2.3 تجربة الوسيط الإداري التونسي (الموفق الإداري):

إن مسألة الخوض في دلالة وأصل تسمية مصالح الموفق الإداري في تونس يقتضي منا التطرق لتاريخ نشأة مؤسسة حديثة العهد بالتاريخ المؤسساتي الإداري لتونس، جاءت لمواكبة التطور الذي عرفته تونس في نطاق الإصلاحات الإدارية والسياسية في ظل توفير للمواطن بلية غير التقاضي لطرح إنشغالاته وتضرره من الإدارة ومؤسسات العامة للدولة المختصة في التسيير الشأن المحلي.

¹ محمد الكتاني، قضاء المظالم في الإسلام بين الماضي والحاضر، (جريدة العرب الدولية الشرق الأوسط: 2000)، في: <http://archive.aawsat.com> (2021/05/17).

² عبد الإله فونثير، مرجع سابق، ص. 22.

³ الدستور المغربي لسنة 2011، ص. 41.

⁴ وقد صدر بالجريدة الرسمية عدد 5926 بتاريخ 17 مارس 2011 ظهير رقم 1.11.25 بإحداث مؤسسة الوسيط للإطلاع أكثر أنظر: أحمد ابادرين، "هل هناك حاجة لمؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الانسان؟"، الحوار المتمدن، (المغرب: 2011/03/24)، في: <http://www.m.ahewar.org> (2020/06/20).

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

أما بخصوص إنبعاثها ومن خلال سياسة الإنفتاح الديمقراطي منذ سنة 1989 في فترة حكم بن علي معلنا عن الإنتقال إلى ما يسمى بعهد جديد، وتعتبر تونس الدولة الأولى السباقة في إنشاء مؤسسة الوساطة في شمال إفريقيا...¹ ولقد جاء إنشاءها بناء على حرس رئاسي إعتد الواقعية وراعى خصوصيات المجتمع التونسي والتنظيم السياسي والإداري المتبع في تونس، إلى جانب إحداثها كان بالتزامن بالاحتفال باليوم العالمي لحقوق الإنسان كونها تعد من بين الهياكل المعنية يدعم حقوق الإنسان وفي إطار الإصلاح الإداري تم بعث هيئات عليا للرقابة الغدارية والمالية وبعث خطة المواطن الرقيب²

إن فكرة إحداث مؤسسة الوساطة الإدارية في تونس، جاءت قصد تحقيق غاية التوفيق بين مصالح متنازعة وهي مؤسسة جديدة لم تعهدها مؤسسات الدولة التونسية في تاريخها من قبل مثلما حدث مع المغرب، لم تنشئ الى غاية 1992 وتم اقتباسها من تجارب دول متقدمة في مجال التنظيم الإداري والسياسي لدول أوروبا الغربية والتي لها بنا رابطة تاريخية³، بالتالي فإن مسألة إنبعاث جهاز إداري يراقب الإدارة خارج الاجراءات الادارية للطعن ومخول له بإبداء رأيه حول الخلافات القائمة بين مختلف المؤسسات الإدارية وبين المواطن⁴، ووفق المساعي المبذولة من طرف السلطة السياسية في تونس لحسم النزاعات الناتجة من تعامل الإدارة بالمرتفقين، وفي إطار تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل المسائل التلي لم يجد لها حل كان لا بد من بعث هيكل إداري مهمته هي الإنصات لشكاوى المواطنين وعرضها عليه ومهمته تكمن في الوسط لهم مع الإدارة قصد ايجاد حل نهائي لمشاكلهم ونزاعاتهم⁵.

¹ Francesco Tamburini, "The Role and Development of the Ombudsman System in the Maghreb A 'Measure' of Democracy", *Journal of Asian and African Studies*, vol.54, issue.7, (November 2019), p.7

² مصالح الموفق الإداري، الموفق الإداري سند لحقوق المواطن وتعزيز لمصداقية الادارة، اشغال الندوة الأولى 17 ديسمبر 1997، (الجمهورية التونسية: 1998)، ص. 16.17.

³ ناجي البكوش، خواطر حول دور الموفق الاداري في عملية الاصلاح الاداري الشامل، الموفق الاداري سند لحقوق المواطن وتعزيز لمصداقية الادارة، اشغال الندوة الاولى 17 ديسمبر 1997، (الجمهورية التونسية: المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، 1998، ص.38.

⁴ نبيل العبيدي، "نظام الوساطة والمصالحة والتحكيم دراسة مقارنة"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 5، العدد 1، (2019)، ص.228.

⁵ المنظمة العربية للتنمية، الإصلاح الإداري في تونس، (القاهرة: ادارة البحوث والدراسات، 1995)، ص.46.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

ولم تشذ تونس على القاعدة اذ تطورت فيها الادارة تطور مذهلا مما ادى بالسلطة السياسية ببعث هيكل حكومي يهتم بقضية الاصلاح الاداري منذ نهاية السبعينات ، وبعد الاجماع على الاقناع في تونس بضرورة انشاء هذه المؤسسة قصد النظر في الشكاوى الفردية والشكاوى المرفوعة من قبل الذوات المعنوية المتعلقة بالمسائل الادارية...وتعود القناعة السلطة بانشاء مؤسسة الموفق بسبب لجوء الكبير من قبل المواطنين لسيادة رئيس الجمهورية ورفع تظلماتهم مباشرة لرئيس الدولة، بالتالي مسالة انشاء الموفق الاداري يندرج ضمن البحث عن آلية لارساء وتطبيق الاصلاح الاداري وفي نطاق وضع اليات حماية حقوق الانسان¹، وفي سنة 1993 كانت أو مرة يتم فيها إنشاء مؤسسة الرقابة الموفق الإداري التونسي كمؤسسة عامة ذات صبغة إدارية مقرها تونس العاصمة ويدير هذه المؤسسة الموفق الإداري والذي يتم تعيينه بأمر رئاسي، مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية التي يرفعها الأفراد إليه المتعلقة بالمسائل الإدارية المنبعثة من مختلف المؤسسات العمومية ذات التسيير للمرفق العمومي²، وتكمن السمات الاساسية لهذا النظام تغليب الطابع الرئاسي والتبعية الادارية، ومن اجل احاطة هذه المؤسسة بأوفر اسباب النجاح تم إلحاق الموفق الاداري مباشرة برئيس الجمهورية وتم تمكينه من صلاحيات واسعة للتدخل لفائدة المواطنين لدى الادارية والمؤسسات العمومية وكل الهياكل المكلفة بمخمة التسيير المرفق العمومي³، وخلال الحاق المؤسسة مباشرة برئيس الجمهورية وتم تمكينه من صلاحيات واسعة للتدخل لفائدة المواطنين لدى الإدارة والمؤسسات العمومية وكل الهياكل المكلفة بتسيير المرفق العمومي⁴.

الجدول 03: إنتقال نموذج الوسيط الإداري للمغرب وتونس.

الدولة	تاريخ التأسيس	اسم المؤسسة	الصف
المملكة المغربية	2001	(ديوان المظالم سابقا) الوسيط الإداري	وطني
تونس	1993	الموفق الإداري	وطني/عسكري

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ماجاء وإستخلص من العرض.

¹ ناجي البكوش، مرجع سابق، ص.ص.41.42.

² المنظمة العربية للتنمية، مرجع سابق، ص.98.

³ منظمة الشفافية الدولية، تقرير حول دراسة النظام النزاهة الوطني لتونس، (تونس، 2015)، ص.113.

⁴ معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.

خلاصة الفصل:

وخلاصة القول نستخلص بأن النموذج السويدي الأمبودسمان كان وليد ظروف سياية خاصة بها ومرت بمراحل ومحطات تاريخية لتطور هذا النظام وحسن إستعماله وأحدث أثر كبير في تبنيه للعديد من النظم في العالم، إلا أن لكل تجربة ظروفها الخاصة التي إستدعت تطبيقه بدءا بالدول المجاورة ومن ثم وصوله إلى جميع الدول وحتى التي إستقلت حديثا في النصف الأول من القرن العشرين، ويدخل ذلك في إطار إعادة تنظيم الهياكل الإدارية والسياسية ومن جهة أخرى القانونية والرقابية (الرقابة الإدارية)، والتقنية وبحسب حاجة كل دولة به.

وما نستخلصه من تبني مؤسسة الوساطة أو الرقابة الإدارية (الأمبودسمان) الوسيط الإداري في المغرب وتونس، أن الطراز الحديث لهذه المؤسسة كان ملهما للعديد من الدول التي أخذت إستقلالها حديثا والمغرب وتونس تختلفان من حيث الظروف وعوامل نشأته فالمغرب كان لها الأسبقية التاريخية عرفته من خلال الإرث التاريخي وإمتداد حكم الدولة الإسلامية (نظام ديوان المظالم) وبحكم تجديد مؤسساتها لمواكبة الساحة الدولية سمة ومعيارا وحاجتها لوسائل رقابية حديثة أعيد بعث المؤسسة بإسم الوسيط الإداري أو وسيط المملكة، أما وضعه في تونس فإنها حديثة جدا به بالمقارنة بالمغرب وحتى المغرب مقارنة بالأمبودسمان يعدان حديثي العهد به، فالمتغيرات السياسية وإفرازات العولمة ومبادئ الديمقراطية والتحول في المشهد السياسي الذي شهدته المنطقة المغاربية بعد الإستقلال وحتى على مستوى القوانين وإعادة الهيكلة المؤسساتية والسياسية كلها كانت مساهمة ومؤدية إلى تبني نظام الوسيط الإداري

إلا أن هذا النظام من الرقابة يستدعي وجود درجة فائقة من الديمقراطية وقضاء مستقل للقيام بدوره على أحسن ما يرام خاصة عند السعي في حل وتسوية الخلافات بين الإدارة والمتعاملين معها وهو ماسنراه لاحقا.

الفصل الثاني:

الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق
المدخل الإيكولوجي.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

بعد أن رأينا في الفصل الأول المفاهيم المتعلقة بمؤسسات الوساطة الإدارية، والتعرف للظروف السياسية والحاجة التي أدت الى احداثه بحسب كل تجربة، فقبل التطرق الى الاطار التشريعي الذي انبعثت منه هذه المؤسسات، لا يمكن أن نفهم الصلاحيات والمهام المعولة له دون معرفة التنظيم الإداري بحسب كل دولة، من جهة يتوجب علينا بمعرفة البيئة المتواجد فيها هذا النظام، ومن جهة أخرى التعرف على العوامل المؤثرة على البيئة الإدارية، كون المتغيرات البيئية وحدها القادرة على تفسير طبيعة أي نظام إداري وعلى تفسير الانماط الإدارية المختلفة داخل النظم الإدارية.

ومن خلال هذا الفصل المتعلق بالإدارة العامة في النظم الإدارية المختلفة للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي وقد فصلت الدراسة إلى ثلاث مباحث، أتناول في المبحث الأول من هذا الفصل الإدارة العامة والبيئة وجدلية العلاقة بينهما ومدى تأثير البيئة عموماً على سياق التنظيم الإداري، أما في المبحث الثاني فقد خص فيه طبيعة الإدارة العامة في النظم الثلاث بين الأزمة والإصلاح، من خلال الملامح التي تميزت بها الإدارة العامة في السويد كنموذج رائد في الإدارة العامة الجديدة والتسيير العمومي الجديد من خلال التطرق لخصائصه وهيكلته الإدارية، من ثم سياسة الإصلاح الإداري الذي طبقته الإدارة السويدية، والمقارنة بين الإصلاحات الإدارية في كل من الإدارة في المغرب وتونس.

أما في المبحث الثالث والأخير، خصص بتأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية المختلفة في التجارب الثلاث، بداية مع البيئة السياسية، من ثم البيئة الاقتصادية والجزء الأخير سيكون حول البيئة الاجتماعية والثقافية وأثرهما على أداء الإدارة العامة.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

المبحث الثاني: طبيعة الإدارة العامة في النظم الثلاث بين الأزمة والإصلاح:

وفق هذا المبحث والمخصص لطبيعة الإدارة العامة في التجارب الثلاث سيكون حول التنظيم الذي تميزت به الإدارة السويدية و التركيز على الإصلاح الإداري الذي طبقته الدولة، نفس الأمر سينطبق على الإدارة العامة في كل من المغرب و تونس بالتركيز على التنظيم الإداري شكله وتكوين الإدارة المركزية، واللامركزية، إلى جانب سياسة الإصلاحات التي تبنتها كل دولة.

المطلب الأول: الملامح الرئيسية للإدارة العامة في السويد:

إن محاولة البحث في التنظيم الإداري للدولة السويدية يستدعي منا الحديث عن بعض المبررات التاريخية التي كانت القاعدة الأساسية في ظهور هذا النموذج الفريد والمتميز، بإعتبار أن التنظيم الإداري في الدولة ما هو إلا إنعكاس للبنية السياسية منذ عهود قديمة، بدليل تواجد مؤسسات يفوق عمرها 150 سنة، لذا سنتطرق الى ابراز أهم الخصائص التي تميز النموذج الإداري السويدي وكيف هو التقسيم الهيكلي الإداري لهذه المؤسسات الإدارية، من ثم التعرف على قواعد سياسة الإصلاح الإداري للإدارة العامة السويدية.

الفرع الأول: خصائص ومميزات النموذج الإداري السويدي:

من بين الخصائص التي يتحلى بها طابع الإدارة السويدية، بما يطلق عليه بالنموذج إدارة ذات الطابع المزودج أو بما يعرف بالطابع الكلاسيكي¹، فبعض المؤسسات الإدارية الرئيسية في السويد قديمة قدم الدولة السويدية وهناك مؤسسات يعود عمرها لـ 150 إلى 200 سنة، منها ما تم إستحداثه ولا يزال قويا والبعض الآخر من المؤسسات جديدة وحديثة العهد و لكنها جميعا تشكل إطارا أساسيا للظروف الحالية لعمل الإدارة العامة السويدية²، يعتبر التقليد الإداري في الدول الإسكندنافية مختلفا، إذ يشكل مزيجا بين إرث الدولة المماثل للتقاليد الجرمانية مع التوجه القوي لدولة الرفاه، فالإدارة السويدية إذا هي وليدة تقاليد ديمقراطية راسخة وعميقة

¹ Bengt Jacobsson ,Göran Sundström, "governing State Agencies Transformations in the Swedish Administrative Model", Working Papers, in the section about Regulation and Governance at the ECP Conference, pisa, 6-8/09/2007, p.6.7.

² Ehn Peter, Isberg Magnus , Claes L inde, Gunnar Wallin, "Swedish Bureaucracy in an Era of Change Governance", *Administration and Institutions*, Vol.16, issue. 3, (2003), p. 430.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الجدور، تراعي القيم الجماعية بقدر من المساواة النسبية إلى جانب توافر حكم محلي قوي¹، من المميزات التي تنتم بها كذلك في نظامها الإداري بتقاليدها في المشاركة الاجتماعية و أسلوبها السياسي التوافقي كما أنها تشتهر بنظامها اللامركزي العالي في الحكم المحلي، مع توافر وزارات صغيرة تشرف بشكل حر على مجموعة من الوكالات المستقلة، أما من حيث التنظيم للمؤسسات الادارية المتعارف عليها في السويد لا ينظمها فقط السياسيون ووزراء منتخبون، بل نظام للمراقبة الإدارية، بما في ذلك الأمبودسمان، وتخضع تصرفات موظفي الخدمة المدنية لمستويات عالية من التدقيق المفتوح، مع عدم اعتماد مبدأ السرية في أي إجراء إداري أو وثيقة إدارية².

الى جانب ذلك من بين مميزات الادارة في السويد لها طابع مزدوج بحيث الوزارات في السويد صغيرة ذات تنظيم موحد داخل هيئة رسمية يرأسها رئيس الوزراء - مكتب الحكومة (Regeringskansliet). يتم تنفيذ الجزء الأكبر من أنشطة الحكومة المركزية، والتي يتم إجراؤها عادة داخل الوزارات³. كذلك ما يميز هذا النموذج سياسة التوظيف الشامل، التكنوقراطية، والمجتمع القوي والمركزية كل هذه الخصائص، الى جانب بعض الديناميكية المتأصلة في الثقافة السويدية، مع وجود نظام حكم في السويد منفتح للغاية و ديمقراطي⁴، إذ عرف النموذج السويدي في السبعينات العمل بشكل منسق قائم على العلاقة بين الوزارات والأجهزة المستقلة بالتناغم بشكل ملحوظ، وتزامن هذا الانسجام مع فترة في التاريخ السويدي بلغ فيها استقرار وطموحات دولة الرفاهية السويدية ذروتها⁵، لتصبح بعدها ميزة الإنفتاح والشفافية عاملين أساسيين للإدارة العامة في السويد⁶.

كما يشير في هذا الصدد معظم مراقبي النظام الإداري السويدي إلى سمتين مميزتين تتحددان من خلال هيكل مزدوج لوزارات صنع السياسات والعديد من الوكالات، واللامركزية الواسعة للمسؤولية على المستويين المحلي والإقليمي⁷، بالإضافة تتميز الإدارة العامة السويدية أيضاً بتقليد طويل من الحكومة المفتوحة ، بناءً على قاعدة

¹ Bengt Jacobsson, Göran Sundström, Op.cit , P.5. , Jon Pierre, "Administrative Reform in Sweden: The Resilience of Administrative Tradition", in Release Martin, B.Guy Peters, *tradition and public administration*, (UK: Palgrave Macmillan , 2010), p.192.

² Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, (USA: Routledge, 2001), p.176.177.

³ Martin Painter, B. Guy Peters, Op.cit, p.192.

⁴ Bengt Jacobsson, Göran Sundström, Op.cit, p.6.

⁵ Ali Farazmand , Op.cit, pp.169-170.

⁶ Shirin Ahlback Öberg , "Constitutional Design", in pierre john , *the oxford handbook of Swedish politics*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2016), p.100.

⁷ Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Smullen Amanda, Agencies

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

دستورية تم تقديمها بالفعل في أواخر القرن الثامن عشر، من حيث المبدأ ، لكل فرد الحق في الوصول إلى الوثائق الصادرة عن السلطة العامة. هناك استثناءات تتعلق بالسياسة الخارجية والدفاع وحماية العلاقات التجارية والحياة الخاصة. ومع ذلك ، لا يزال الانفتاح كبيراً ، والذي يُنظر إليه على أنه يعزز الديمقراطية السويدية¹، كذلك من بين الطرق التي تميز النموذج الإداري السويدي للسيطرة على البيروقراطية من خلال تطبيق ومراقبة الأداء وفق ما تقتضيه كمومات الادارة العامة السويدية².

الفرع الثاني: الهيكلية الإدارية للإدارة السويدية:

كل الدول حول العالم تقسم إدارياً قصد تسهيل العمل الإداري، كما تختلف التسميات لهذه التقاسيم الإدارية من نظام لآخر، فما هي هذه الأقسام التي تتوافر عليها النموذج الإداري السويدي؟ وكم عددها؟

تتكون الادارة المحلية في السويد من 21 محافظة أو مقاطعة، يوجد في كل منها حاكم ومجلس مقاطعة،... أما البلديات عددها 289 والتي تعتبر الوحدات الأساسية للحكم الذاتي المحلي³، ليرتفع عدد البلديات الى 290 بلدية والمقاطعات تتراجع إلى ثمانية عشر مجلس مقاطعة (Landsting) ومنطقتين (إقليميتين)، ومنذ سنة 1976 ، تم تقسيم بعض السلطات المدمجة سابقاً، مع تخفيض عدد السلطات المحلية من الدرجة الثانية (المقاطعات والمناطق) من ثلاثة وعشرين إلى عشرين نتيجة لعمليات الدمج الأخيرة⁴، كما تشمل السمات الأساسية للهيكل السياسي والإداري في السويد مكتباً حكومياً صغيراً وعدداً كبيراً من الوكالات المستقلة بالإضافة إلى البلديات التي تتمتع بقدر كبير من الإستقلال الذاتي تجاه الدولة⁵.

How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations, (Palgrave Macmillan London:2005), p.100.

¹ Anders Lidström, Op.cit, p.263.

² Shirin Ahlbäck Öberg, Op.cit, p.279.

³ باسم علي خريسان، "النظام السياسي في الدول الاسكندنافية"، الجامعة المستنصرية كلية الآداب، المجلد 2012، العدد 56، (العراق، 2012)، ص.7.

⁴ Anders Lidström, Op.cit, p.267.

⁵ Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick, "Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden", Report from the SNS Constitutional Project, (Stockholm ,April 2002).

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أما على المستوى اللامركزي فالسويد هي أيضاً دولة وحدوية لامركزية ، بها منطقتان ولجان وإدارات محلية وتتميز الهيئة الإدارية المحلية بتوافر الهيكل الإداري المزدوج مع الوزراء والأجهزة التنفيذية المستقلة واللامركزية القوية ذات المسؤوليات المهمة على المستويين الإداري الإقليمي والمحلي¹.

و تشكل البلديات ومجالس المقاطعات والحكومة المركزية معا القطاع العام، الذي يتعامل مع مجالات مثل الرعاية الصحية، وما قبل المدرسة، التعليم والشرطة²، كما تشمل كل ما يتعلق بالمسائل الثقافية والحدائق والكهرباء ومستوى واسع من السلطات تمارس من قبل البلديات، أما ادارة نظم المدارس، العناية بالأطفال، المساعدة العامة والصحة العامة والعناية الطبية، هذه الوظائف الاخيرة تمثل اهم مهام مجالس المحافظات حيث تكون مسؤولة عن ادارة معظم مستشفيات المحافظة³. إن التنظيم الإداري السويدي، ونتيجة لإصلاح الحكومة المحلية، انخفض عدد البلديات...، التطور يعني اللامركزية من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية⁴. كما تعد الوكالات في السويد منفصلة عن الوزارات بحكم الدستور السويدي، فضلاً عن منحها خاصية الاستقلالية، يمنح الدستور السويدي الهيئات الإدارية نفس حقوق المراجعة القضائية التي تتمتع بها المحاكم ويتم التعبير عن هذا بإسم "مبدأ الاستقلال كما تهيمن الوكالات على المشهد الإداري ويمكن ملاحظة نوعين آخرين من الأشكال التنظيمية، وهما المؤسسات العامة والشركات الحكومية في القطاع العام⁵، ولا توجد علاقة هرمية بين البلديات والمقاطعات والمناطق حيث أن جميعها لها سلطاتها المحلية ذاتية الحكم والمسؤولة عن أنشطتها المختلفة⁶. من هنا يتضح أن العلاقات بين المؤسسات قائم على التناقص والتكامل ووحدة الجهاز الإداري.

بعد أن رأينا التقسيم الإداري للنموذج السويدي سنتطرق إلى سياسة الإصلاح التي انتهجتها الدولة السويدية خاصة من ناحية نمط التفسير العمومي للإدارة.

¹ Cristina Popescu Iulia , "Civil service at a Galance a Comparative Study Case Between Romania and Sweden" conferences papers,(2009) , p.3.

² Thomas Küchen, Nordman Pertti, Op.cit, p.2.

³ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.5.

⁴ Elander Ingemar, Stig Montin, "decentralisation and control: central-local government relations in Sweden", *Policy and Politics*, Vol. 18, No.3 (1990), p. 165.

⁵ Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Smullen Amanda, Op.cit, p.82.

⁶ Jörgen Dehlin, " the Swedish model", Report democracy and participation, (Malmö, September 2017), p.5. in:(<https://urbact.eu>), accessed July 4, 2022.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الفرع الثالث: الإصلاح الإداري في السويد وتطبيق الإدارة العامة الجديدة

يساهم تطبيق الإصلاح الإداري فعالية كبيرة نحوى بلوغ و تحقيق إستراتيجية التنمية الشاملة للدولة، كما يعد تجسيده من أكبر الرهانات التي تواجه الحكومات إذ لا يمكن أن نرى الإدارة العامة في العصر الحديث وفق النظرة التقليدية، كون إحتراف الادارة ومهنتها يشكل مطلباً وُجب تجسيده في ظل الدور الجديد للدولة من خلال ما يفرزه واقع التسيير العمومي.

لقد عرفت أوروبا في ثمانينات القرن الماضي ظهور مصطلح "التسيير العمومي الجديد" (NPM)، ذو الأصول الأنجلوسكسونية، والذي يشير إلى تسيير الجهاز الإداري للدولة وفق منطق أسلوب قياس الأداء من خلال إدارة الوسائل والأهداف، تُعد حالة الإدارة السويدية نموذجاً يحتذى حول كيفية تطبيق أدوات الإدارة العامة¹، لقد إعتمدت حركة الإصلاح الإداري في معظم الدول على نهج إقتلاع البيروقراطية التقليدية وإستبدالها بإدارة منافسة (الإدارة العامة الحديثة)، مدركة بذلك للمتغيرات البيئية ومهتمة بالمواطن، لذلك سنتطرق إلى التجربة السويدية في مجال الإصلاح الإداري وأهم الآليات التي إستندت عليها الإدارة العامة الحديثة وفق أربعة نقاط رئيسية وهي:

❖ آلية التغيير في نمط التسيير العمومي من خلال تقليص دور الدولة.

❖ آلية نظام الإدارة بالأداء.

❖ آلية تحسين أداء (الخدمة العمومية).

❖ الإتجاه نحو الخصوصية والشراكة بين القطاع العام والخاص.

ولقد ترتب عن هذه الاصلاحات التي إتخذتها السلطة السياسية في السويد ومن أهمها ينحصر في بعض السمات بحيث تراقب البيروقراطية السويدية الإدارة العامة لفترة طويلة، والأهم من ذلك أن الأزمة المالية العميقة في أوائل التسعينات أعادت تحديد الأدوار المؤسسية وجلبت نماذج جديدة للإدارة والتنسيق² في حين أن البيروقراطية كانت تنقلص على المستوى المركزي، وكذلك عندما يتعلق الأمر بالموظفين حدثت تغييرات طفيفة للغاية في هذه النواحي على المستوى الإقليمي أو المحلي³، ومن بين سياسات الإصلاح التي أدت إلى تغيير

¹ Ahlbäck Öberg Shirin, Op.cit, p. 335.

² Ibid, p.336.

³ Ehn Peter, Isberg Magnus , Claes L inde, Gunnar Wallin, Op.cit, p.433.434

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

هيكل الإدارة العامة في السويد من خلال سياسة (إعادة تشكيل) وتوحيد المهام والأدوار المركزية وتمويل الوكالات...ومن نتائج هذه الجهود أن الشركات العامة والشركات التابعة للدولة تقلصت بشكل كبير في التسعينيات، من حيث العدد والتوظيف¹، وإعتباراً من مشروع قانون الموازنة لعام 2001، تم إدخال هيكل موحد للأنشطة الحكومية. إذ يساعد هيكل الأنشطة الموحدة في توضيح كيفية عمل وفق ما تتطلبه الأبعاد المختلفة إتجاه الأهداف المشتركة وكيفية تأثرها ببعضها من تحقيق الأهداف المرجوة.²

كما ظهرت أهمية تعزيز قياس الأداء لتحسين الإنتاج: مع إدارة الأداء ، إذ تُمنح الوكالات حرية إختيار كبيرة في تقرير حول كيفية تنظيم ومراقبة أنشطتها الخاصة في متابعة مهامها وأهدافها³، أظهرت التجربة في السويد أهمية التعامل الجيد مع مقياس الأداء بغرض التأكد من أن مبدأ المسائلة يكون من خلال النتائج المحققة مقارنة لما هو متفق عليه، ومن خلالها تتحدد النتائج التي تسعى الدولة لتحقيقها في كل جهاز إداري وفي ضوء ما يتحقق من نتائج تتم المسائلة الإدارية على أنه يتيح لرئيس كل جهاز رسم الاستراتيجيات التي سيتبعها في تحقيق النتائج المطلوبة.⁴

إن الحديث عن النظام الإداري السويدي الذي تأسس بصفة عدم وجود مبدأ الهرمية والتسلسلية في القرارات وفي درجة الإستقلالية مما خلق جهاز إداري منفتح لا يتعارض مع خلق الإبداع وحرية المبادرة وما ترتب عن طبيعة هذا النظام الإداري العريق وجود إدارة منفتحة على بيئتها بالتالي هنا لا تعاني من الجمود والسرية والروتين ان أول شروط لسياسات الإصلاح التي تبناها السلطة السويدية هي عدم السرية وكل الملفات مفتوحة إذ يمكن لأي شخص معنوي أو مواطن أن يصل للملفات جعل هذ المبدأ إدارة منفتحة غير مكبله وعزز من قنوات الإتصال داخل الجهاز الإداري بينه وبين بيئته، كون الإدارة هي وليدة البيئة في المحيط الذي تتواجد فيه الإدارة.

¹ Ibid.

² Thomas Küchen, Pertti Nordman, Op.cit, p.3.

³ Ibid, p.4.

⁴ Ali Farazmand, Op.cit, p.182.183.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

المبحث الثاني : تأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية المختلفة في النظم الإدارية الثلاث

من خلال هذا المبحث والمتعلق بتأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية المختلفة في النظم الإدارية الثلاث، سأتناول ثلاث مطالب أساسية، تتدرج تحتها مؤشرات حسب كل مطلب خصص للدراسة، بالتالي في المطلب الأول، سنتطرق فيه إلى دراسة البيئة السياسية وطبيعة النظام السياسي السويدي ومدى تأثيرهما في بناء وتوجيه الإدارة في السويد، فبيئة الإدارة ماهي إلا امتداد للبيئة السياسية السائدة، ومن خلالها سنقارن بين البيئة السياسية للإدارة العامة في كل من المغرب وتونس.

وفي المطلب الثاني، فسأتناول البيئة الاقتصادية ودورها في التطوير الاقتصادي والاجتماعي، وهذا من خلال دراسة تركيب الهيكل الاقتصادي للدولة السويدية، من ثم المقارنة بين المغرب وتونس، وفيما يتعلق بطبيعة النظام الاقتصادي وتوجهه إن كان اشتراكي أم رأسمالي أم مزيجا بين الإثنين كالحالة السويدية من خلال سياسات الحكومة السويدية في تبني نظام الرفاهية الاجتماعية، ومع الإشارة إلى نظام التأمين الاجتماعي وليد الديمقراطية الاجتماعية السويدية، ومن جهة أخرى نتطرق إلى مستوى توزيع الثروة والدخل، في السويد والمقارنة بين المغرب وتونس وفق هذا المؤشر كون هناك علاقة بين مستوى دخل الدولة وحصة دخل الفرد من النمو الناتج المحلي ودور منظمات الإدارة العامة، من حيث إن كان مرتفع أم منخفض، من خلال الاعتماد قدر الإمكان على أحدث الأرقام والإحصائيات المتوفرة والحديثة.

أما المطلب الثالث خصص للعوامل الاجتماعية والثقافية المؤثرة على الإدارة العامة من خلال الإشارة إلى ظواهر المحسوبية والفساد المتفشية في الإدارة العامة ومدى إختلافه من بيئة إلى أخرى وفق المقارنة، أما الجانب الثقافي سأتناول فيه مستوى التعليم كون الجوانب التعليمية ومستوى الثقافي يؤثر في نمط ومستوى الثقافي يؤثر في نمط الأداء وسلوكيات الأجهزة الحكومية في المجتمعات بإعتبار السويد دولة جد متطورة في التعليم وتحتل المراتب الأولى العالمية، ومن جهة ثانية نتطرق إلى مستوى التعليم في كل من المغرب وتونس وأهم الإختلالات التي يعاني منها هذا القطاع، فبيئة الإدارة تعد إمتداد للبيئة الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع بما فيها من عوامل، كالنقد والتخلف الكفاية أم عدم الكفاية، الصلاحية أو الفساد.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

المطلب الأول: المتغيرات والعوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة:

تلعب العوامل السياسية دورًا كبيرًا في التأثير على أجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها، وتكون بينهما علاقات تأثير متبادل، هذه العوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة يمكن حصرها في مؤشر: نظام الحكم فلا ريب أن "نظام الحكم له أثره على الإدارة، وعلى مكانة الخدمة العامة التي تعمل في ظلها، وعلى إستقرارها"، فقد يوجد نظام ملكي أو جمهوري (برلماني أو رئاسي)، ومن ثم ستختلف طريقة إستخدام السلطة وممارسة الحكم مما ينعكس على الإدارة العامة ومنظماتها بطريقة مباشرة.

الفرع الأول: البيئة السياسية للإدارة السويدية:

سنتطرق إلى علاقة الإدارة بالعوامل السياسية والتأثير المتبادل بينهما وفق طبيعة ونظام الحكم وإستقراره، والتطرق إلى أيديولوجية الدولة السويدية، وطبيعة شكل الدولة وتنظيمها، ومعرفة مؤشر المشاركة السياسية كونها لها تأثير بليغ على أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة، ومستوى الديمقراطية ونظام الإنتخابات والنظم الحزبية وعلاقتها بطبيعة النظام ومستوى السياسي.

1- مؤشر أيديولوجية الدولة وشكلها:

إن ما يميز طبيعة النظام السياسي السويدي ومستوى شرعيته يكمن في وجود الإرث التاريخي العريق والمليء بالأحداث التاريخية إلا أن التاريخ السياسي يُعد خارج نطاق هذه الدراسة، بالتالي سنشير فقط بعضًا من الأحداث التاريخية لنظام الحكم القائم في السويد وطبيعة مؤسسات النظام السياسي السويدي.

تعد السويد جزء من تقاليد الدولة الإسكندنافية، وتعود حيثيات هذا الإنتماء إلى ما يعرف بإتحاد كالمار والذي تمّ حلّه سنة 1523 ويضم الإتحاد كل من الدنمارك، النرويج والسويد، والذي بعد تفكيكه أصبحت السويد دولة موحدة، وتم الإحتفاظ بالطابع الوحدوي للدولة السويدية على مر السنين، كما برزت سمة هذا التوحيد لمملكة

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

السويد لأول مرة في القرن السادس عشر على يد الملك غوستاف فاسا¹، وتعد أكثر فترة حاسمة في تاريخ تشكيل الدولة... إكتسبت السويد السيادة فيما يتعلق بدول الجوار، وانضمت إلى الإصلاح البروتستانتي، أنشأت من خلالها إدارة الحكومة المركزية،² غير أن هذا الإصلاح جاء بشكل تدريجي بطيء وفق توازن يظهر من خلال وجود سلطات مركزية قوية، وإستقلال ذاتي محلي، وعمليات صنع القرار القائمة على ثقافة الإجماع³ على إثر هذه المميزات إتُصف فيه النظام السياسي السويدي بخاصية التوافق والإجماع...⁴، والأمر راجع إلى ما تنص عليه المادة الأولى من الدستور على أن "كل السلطة العامة في السويد مصدرها من الشعب".⁵

ومن حيث شرعية النظام السياسي السويدي يركز على دعامتين أساسيتين الأولى تتحدد في الشرعية الدستورية أي من الدستور، والثانية وفق الأسس التقليدية القائمة على العرف والتقاليد الديمقراطية ضمن هذا النمط من الشرعية نجدتها متجذرة في ثقافة الشعب السويدي والتي ترسخت في ذهنيته وأصبحت جزءاً من هويته الثقافية، أما الدستور السويدي يسمى بـ(Grund Lagen) ويعتبر من الدساتير الجامدة⁶، « ومكتوب منذ منتصف القرن الرابع عشر »⁷، ولم يصبح الدستور السويدي إلا مؤخرًا جزءاً من النظام القانوني، معترفاً به من قبل الحكومة والمحاكم والشعب بشكل عام على أنه "جزء من الحياة الإجتماعية"⁸، "وبذلك فإن المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها الدستور" تتحدد في السيادة الشعبية والديمقراطية البرلمانية التمثيلية زد على ذلك حرية التعبير مكرسة في القانون الدستوري من أجل حماية حقوق الإنسان وتعزيز الإنفتاح من خلال جميع

¹ Anders Lidström, "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge", in Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (Oxford University Press:2010), p.262.

² Shirin Ahlbäck Öberg, "Constitutional Design", in John Piore, *the oxford handbook of Swedish politics*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2016), p.90.

³ Anders Lidström, op.cit, p.263.

⁴ Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies how Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, (London: Palgrave Macmillan, 2005), p.79.

⁵ Christopher Nathalie Blanc-Noel, "Resolving the dilemma between quality and liberty: the Swedish political System," *Eastern Journal of European Studies*, vol.4, N.1 (Winter 2013), p.9.

⁶ علي عودة العقابي، جاسم محمد سهراب، "النظام البرلماني في السويد"، *مجلة العلوم السياسية والدولية*، العدد 21، (2012)، ص.20.

⁷ Sveriges Riksdag, "The Constitution of Sweden: the fundamental laws and riksdag act", (Stockholm:Sweden, 2012), P.12. www.riksdagen.se accessed June 15, 2021.

⁸ Bernard Michael Ortwein II, "The Swedish legal system: An introduction", *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 13, N.2, (2003), p.413.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أشكال وسائل الإعلام، إلى جانب قيم المساواة التي بحاجة إلى تشريعات.¹ فكثيراً ما انعكس الدساتير طبيعة وقوة السلطة التي تسود المجتمع، لهذا نجد أن دستور السويد مصنف ضمن أطول الدساتير وأكثرها تفصيلاً في العالم، بحيث ينص على الأحكام الأساسية التي تحدد كيفية الحكم، ويتشكل من أربعة قوانين أساسية تتحدد وفق: قانون الحكم (الوراثة) 1810، وقانون حرية الصحافة يسمى ب(Tryckfrihetsförordningen) 1949، وقانون تشكيل الحكومة (Regeringsformen) 1974، والقانون المتعلق بحرية التعبير 1991، كما تتحدد المبادئ الأساسية للنظام السياسي السويدي وفق القانون الأساسي لتشكيل الحكومة، مع وجود تعديل وتحديث المواد الدستورية بصفة دائمة ومستمرة، وفيما يخص طبيعة النظام القانوني والدستوري يمكن النظر إلى الثقافة الدستورية لأي بلد على أنها جزء من الثقافة السياسية لتلك الدولة...² واكتسبت الديمقراطية السويدية طابعاً تطورياً وتدرجياً من خلال سلسلة من قوانين الإصلاح التي صدرت في أعوام 1866 و 1909 و 1918³. « وفي مجال إحتصاصات منظمات الإدارة من حيث تنظيمها وإختصاصاتها بالفلسفة التي تعتنقها السلطة السياسية الحاكمة بشأن تحديد وظيفة الدولة إيديولوجياً»⁴، وبالتالي فإن الديمقراطية السويدية تستند إلى.. مفهوم السيادة الشعبية المستمدة من أفكار روسو⁵، فتقسيم "وتوزيع السلطة بين السلطات شيء مهم" فهو ضروري لدولة كالسويد، التي تصوغ نفسها كدولة ديمقراطية يحكمها القانون، بما في ذلك رفاة عامة كبيرة وهيكل خدمة إجتماعية لشعبها⁶.

و بما أن السمة الغالبة على النظام السويدي التفوق الديمقراطي بإعتبارها مهد الديمقراطية من خلال تبني وصياغة قوانين مبكرة جداً، وتعرف بما يطلق عليها ببيت الفولكيم أو الشعب⁷، وفي نقاش برلماني عام

¹ Chandler J.A , *Comparative Public Administration*, (London and New York: Routledge,2000), p.151.

² وبما أن الثقافة السياسية السويدية قائمة على مقارنة براغماتية لصنع القرار من خلال التأكيد على إحترام وتفضيل النفعية بدلاً من المبادئ القائمة على الحقوق، ونظام سياسي عرف على أنه "تداولي وعقلاني، منفتح وتوافقي"...أنظر: Shirin Ahlbäck Öberg, Op.cit, P.99

³ Dimitris Tsarouhas, *Social democracy in sweden*, (New York:Tauris Academic Studies, 2008),p.34

⁴ محمد عبد العال حسن، "أثر المدخل الإيكولوجي والمقارن في دراسة الإدارة العامة"، *المجلة المصرية للتنمية والتخطيط*، المجلد 28، العدد 2، (مصر: 2020)، ص.89.

⁵ Nathalie Blanc-Noel, Op.cit, p.9.

⁶ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.417.

⁷ Gabriella Elgenius , Jens Rydgren, "the sweden democrats and the ethno-nationalist rhetoric of decay and betrayal", *Sociologisk Forskning*, vol.54, N.4, (2017), p.355.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

1928، أعلن أن الهدف لم يكن بناء ديمقراطية عادية فحسب بل بناء بيت الشعب من أجل الشعور بوحدة الإنتماء المشترك "وفق ما يقتضيه العمل الجماعي"¹.

أما من حيث طبيعة السلطات في النظام السياسي السويدي والعلاقة بينهما سنوضحها بإيجاز، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية تشمل كلاً من الملك رئيساً للدولة، وتواجد حكومة بقيادة رئيس الوزراء.

والجدير بالذكر أن ظهور هذه المؤسسة (السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الوزراء) تأخر إلى غاية 1918 بالرغم من أنها أعرق وأعتى الدول ديمقراطياً، وطبيعة تشكيل المجلس الوزاري ورئيسه لا تعود صلاحياته إلى الملك بل ينتخبون من خلال حصولهم على الغالبية المطلقة في البرلمان.²

كما تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الوزراء وحكومته، والملك لا يزال هومن يشغل الرئيس الرسمي للدولة...بمعنى رئيساً فخرياً للدولة فقط ويشغل وظائف تشريفية³، ولا يشغل أية سلطة رسمية⁴، « وهذا يعود لدستور 1974، أين تم فيه نقل جميع السلطات السياسية بشكل رسمي من رئيس الدولة إلى رئيس الوزراء، فالسويد على عكس معظم الملكيات الدستورية لم يعد الملك الرئيس التنفيذي الإسمي»،⁵ وحتى أنه سُمي بملك "ضعيف" يسود ولا يحكم⁶ وبما أن السويد ذات نظام ملكي فبالتالي لها ملكاً أو ملكة يتبوأ منصب رئيساً للدولة، ويعتلي سدة الحكم وفقاً لقانون وراثة العرش، وأن لا يقل عمره عن 18 عاماً⁷، وعلى إثره يشغل منصبه وفق "الوراثة" ما يكفل له الإستقلالية إتجاه "الريكسداغ" بالتالي لن يكون خاضعاً له⁸.

وبالرجوع إلى إختصاصات رئيس الدولة والمتمثلة في شخصية الملك السويدي فإن الدستور هو من يحددها، نجدها كلها سلطات تتجلى في صفة الفخرية، كأن يبرم الإتفاقات الدولية أو أن يمثل دولته في المحافل الدولية إلى جانب مهمة إفتتاح جلسة البرلمان ورئاسة المجلس الاستشاري للشؤون الخارجية لدولته الى جانب

¹ Nathalie Blanc-Noel, Op.cit, p.10.

² روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، تر: علا أبو زيد، (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط5، 1993)، ص.102.

³ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.410.

⁴ Anders Lidström, op.cit, p.263.

⁵ Shirin Ahlbäck Öberg, Op.cit, p.87.

⁶ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.407.

⁷ Sveriges Riksdag, Op.cit, P.42.

⁸ ميثم حسين الشافعي، "وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة"، مجلة العلوم السياسية والدولية، العدد 22، (2012)، ص.423.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

استقباله لسفراء الدول، وغيرها من المهام ، وفي حالة تعذر عليه أداء مهامه لأي سبب كان فيجوز من ينوب عليه من الأسرة الحاكمة تحت منصب الوصي على رئيس الدولة، وما يلزم على رئيس الوزراء أن يطلع رئيس الدولة بكل الأمور المتعلقة بالمسائل الداخلية كانت أو الخارجية¹ «...وبما أن النظام البرلماني في شكله التقليدي يقوم على أساس عدم مسؤولية رئيس الدولة وعدم تمتعه بسلطات فعلية وحقيقية في شؤون الحكم...»²، إلى جانب ممارسة السلطة من طرف الملك تأخذ طابع شكلي فقط، وصياغة القرارات المهمة للدولة تعود على عاتق أعضاء مجلس الدولة الذين يتم وصفهم عمومًا بأنهم وزراء...والوحيدان من يحمل لقب وزير رسميًا رئيس الوزراء ووزير الخارجية فقط»³.

ويظهر إسهام الملك في مجال جد ضيق في مسألة تعيين حكومة جديدة واختيار رئيس تنفيذي يرأسها شريطة إختياره من البرلمان وهو مسؤول أمامه هذا من شأنه يجعل من البرلمان أكثر أهمية وإتساعا في الهيكل الإداري للحكومة السويدية⁴، وما ينص عليه قانون تشكيل الحكومة على أن يرشح رئيس الوزراء من قبل رئيس البرلمان ولا بد أن يؤيد ترشيحه أعضاء البرلمان، ورئيس الوزراء عادة ما يكون رئيس أكبر حزب في البرلمان، أو رئيس إئتلاف مجموعة أحزاب تشكل أكبر كتلة برلمانية⁵.

«... كما تحتوي المكاتب الحكومية السويدية على 12 وزارة حكومية ومكتب رئيس الوزراء ومكتب الشؤون الإدارية...»⁶، «بالنسبة لتعيين مناصب وزراء الحكومة يتم من قبل رئيس الوزراء، وهو من يوزع المهام فيما بينهم ويبلغ عددهم 24 وزيراً في الوقت الحالي...»⁷ «لا توجد قاعدة عامة بخصوص أن يكون هناك إجبارية» تواجد الوزير في البرلمان، والوزارات عبارة عن هيئات صغيرة، لا يتجاوز عدد موظفيها المئة فرد⁸، و من بين

¹ Sveriges Riksdag, Op.cit, 2012, P.42.

² لمزيد من التفاصيل حول مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني أنظر: ميثم حسين الشافعي، مرجع سابق، ص.42.

³ Walter Gellhornt, "The Swedish Justitieombudsman", *The Yale Law Journal*, vol. 75, N.01, (November 1965), p.3.

⁴ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.410.

⁵ علي عودة العقابي، جاسم محمد سهراب، مرجع سابق، ص.20.

⁶ Thomas Küchen, Pertti Nordman, op.cit, p. 2.

⁷ ومن شروط تعيينه، أن يكون مواطناً سويدياً، ويمكن أن يكون للوزراء أي عمل آخر مدفوع الأجر، ولا يجوز لهم القيام بأي نشاط قد يضر أو يقلل من ثقة الجمهور بهم، يجب أن يشارك خمسة وزراء على الأقل في اجتماعات الحكومة...للمزيد أنظر:

Sveriges Riksdag, Op.cit, P.42

⁸ Walter Gellhornt, Op.cit, p.4.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

مهامهم إصدار القوانين واللوائح للهيئات الإدارية، والوزارات ليست معنية بالتفاصيل الإدارية¹، ومن الجدير بالذكر يبلغ راتب وزراء الحكومة السويدية لسنة 2022 بـ 84900 ألف كرونا سويدية²، ولرئيس الوزراء بما يعرف بمكتب الكابينة وهي عبارة عن مكتب الأمانة العامة، الحالات التي تنهى فيها مهامه إما فقد ثقة البرلمان، أو موته أو ما إذا إستقال وهنا تسقط الحكومة بأكملها، وهنا يتعين نائب مجلس النواب تقديم رئيس وزراء جديد أمام البرلمان³، وهنا نجد الأمانة العامة الكابينة تعمل وفق مبدأ المسؤولية الجماعية بالتالي تشكل مركز صنع السياسة العامة⁴. « كما أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ومجبرة بتقديم تقرير حول الأهداف والنتائج التي تحققت في جميع النشاطات المختلفة...»⁵، وتملك كل الصلاحيات بما يخص الأحكام والقرارات التي تعتمدها سلطات الإدارة المحلية الصلاحية سواء كان بالتعديل والإلغاء⁶، وتتجسد السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء يرأسه رئيس الدولة أو رئيس الوزراء والممثل من الكتلة البرلمانية الأكثر عدد في البرلمان تسقط الوزارة في حالة ما إذا تم سحب الثقة من طرف البرلمان⁷. « وتتمثل السلطة التشريعية في البرلمان السويدي الذي يعرف بإسم **Riksdag**⁸، والممثل الرسمي للشعب ومصدراً له، يملك سلطة التشريع "ومهمة سن القوانين"، ويعد الذراع التشريعي للحكومة السويدية وأحد أهم ركائز النظام السياسي، ولقد جاء دستور 1974 ليضمن في إستحواذ الجزء الأكبر من السلطة للبرلمان "مع التأكيد على مجلس ذو غرفة واحدة وإستغناء عن نظام المجلسين"، وليومنا هذا يعتبر من أكثر البرلمانات قوة⁹، « ومن مضامين هذا الدستور عَزَف الديمقراطية على أنها حكم الشعب، على أساس حرية التعبير والاقتراع العام»¹⁰، وتم إجراء إصلاحات بعد مجيء هذا الدستور وكان من

¹ Chandler, Op.cit, p.p.154-156.

² المركز السويدي للمعلومات SCA، رواتب رئيسة الحكومة والوزراء ليست الأعلى في السويد (السويد: منشورات المركز، 2022) في: <http://www.sentersweden.com> (2021/05/23)

³ Sveriges Riksdag, Op.cit, p.p.43-44.

⁴ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.4.

⁵ Thomas Küchen, Pertti Nordman, Op.cit, p.2.

⁶ Sveriges Riksdag, Op.cit, p.46.

(*) في السويد حزب الفلاحين يسمى الآن حزب الوسط.

⁷ نعمان عطا الله الهيبي، الرقابة على الحكومة دراسة دستورية مقارنة، (سوريا: دار رسلان للطباعة و النشر، 2008)، ص.10.

⁸ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.2.

⁹ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.p.410.

¹⁰ Christine Hudson, Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain, thesis For the degree of Doctor of Philosophy, (Sweden: the University of Umeå, Department of Political Science, 1993), p.51

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أبرزها إدخال حق الاقتراع العام للرجال والنساء، وألغى برلمان المقاطعات الأربع ببرلمان مكون من غرفتين¹ كان نظام الغرفتين مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالنظام الانتخابي²، ثم تحول لبرلمان من مجلس أو ذو الغرفة الواحدة،³ «... ويضم 349 عضواً ينتخبون بشكل مباشر وفق النظام التمثيلي النسبي»⁴، وتجرى من قبل الشعب لمدة أربع سنوات⁵، كما يستلزم على الأحزاب أن تحصل على نسبة 4% من الأصوات لتضمن تمثيلها والظفر بمقاعد في البرلمان، وتقاديا من وصول الأحزاب الصغيرة⁶، كما يحق للناخب أن يختار بين الأحزاب المختلفة أو مرشح معين وفي حالة ما تحصل مترشح على أكثر من 5% من الأصوات لقائمة ما، فإنه يحل محل المترشح الأعلى للحزب عند توزيع المقاعد⁷.

ولقد شملت مرحلة منتصف السبعينات "من القرن الماضي"، بوجود تحولات في السلطة السلطة بين الحكومات الاشتراكية الديمقراطية والحكومات الإئتلافية، وكثيراً ما تعتمد فيما بينها في كتل حزبية⁸، من بين الصلاحيات والمهام المخولة للبرلمان دستورياً له سلطة إعفاء مجلس الوزراء أو إعفاء وزير من منصبه ويكون ذلك وفق إجراء تصويت بسحب الثقة، على جانب أنه يقرر التعديلات الدستورية والقوانين التي تمررها له الحكومة ويناقش مشروع الميزانية وحول كيفية استخدام المال، و بخصوص مسائل الحكومة فالبرلمان حتى

¹ Katrin Auel, "Doing Good, but Reluctant to Talk About It: The Swedish Riksdag and eu Affairs", *European Policy Analysis*, vol.9, N1, (2018), p.3.

² Sveriges Riksdag, Op.cit, 2012, P.17.

³ Anders Lidström, Op.cit, p.263, Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.410.

* يقصد بنظام المجلس الواحد أو كما يسميه البعض نظام المجلس الفردي system Unicameral بأن تتاط السلطة التشريعية بمجلس واحد أي كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس للإطلاع أكثر أنظر: نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (عمان: دار الثقافة)، 2011، ص.345.

⁴ Chandler J. A, Op.cit, pp.151-152., Bernard Michael Ortwein, "The Swedish Legal System: an Introduction", *Indiana International And Comparative Law Review*, Vol. 13, No. 2, (2003) p.4123., Ortwein II Bernard Michael, Op.cit, p.410.

⁵ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.4.، علي عودة العقابي، جاسم محمد سهراب، مرجع سابق، ص.20.

⁶ Anders Lidström, Op.cit, p.263., Chandler J.A, Op.cit, p.152, Nathalie Blanc Noel, Op.cit, p.9., علي عودة العقابي، جاسم محمد سهراب، مرجع سابق، ص.20.

⁷ Anders Lidström, Op.cit, p.263.

⁸ Ibid, p.262.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

سياسات والشؤون المتعلقة بالإتحاد الأوروبي فإن الحكومة كذلك مسؤولة أمامه¹، « زد على ذلك تمتع (الريكسداغ) بحقوق نفوذ قوية نسبياً ومهمة الإشراف. الحكومة ملزمة بالحصول على تفويض من البرلمان قبل أن تتمكن من تولي منصب في المجلس...»²، إلى جانب صلاحية تحديد الضرائب وكل ما يتعلق بمسألة توظيف أموال الدولة من خلال التحكم في جميع ومداخل إيرادات الدولة، واستخدامها لمشاريع سياسية أو إقتصادية أو كل ماله علاقة بمستوى الرفاهية الإجتماعية، كما له وظيفة توزيع الدخل والموارد داخل المجتمع³، ومع وجود برلمان مستقل وقانون مدني شامل جعل من السويد تتماشى مع معظم أنظمة القانون المدني...⁴ « أما السلطة القضائية فتتمثل في المحكمة العليا، ويبلغ عدد أعضائها 16 قاضياً...»⁵، في النظام القانوني السويدي بخصوص الإجراءات القضائية، تشترك المحاكم والسلطات الإدارية فيما بينها في تنفيذ القواعد القانونية كما صاغها ووضعها البرلمان هذا التوزيع للسلطة منصوص عليه بشكل عام في الدستور السويدي (أداة الحكم)⁶.

2- مؤشر الإستقرار السياسي:

يبرز جانب إستقرار الحكومة السويدية من خلال التداول على السلطة بحيث كان دائماً لصالح حكومة الأقلية منذ 1917 كونها هي القاعدة العامة وأكثر شيوعاً ولم يصل الديمقراطيون الإشتراكيون في السلطة منذ خمسينات القرن الماضي إلى غاية عام 2014 و2018⁷، «... وسنة 1976 عرفت السويد أول حكومة لا يهيمن عليها اليسار منذ 44 عاماً»⁸ وبما أن الحكومات هي في الغالب حكومات ائتلافية ذات أقلية، يلعبون

¹ ويشكل البرلمان لجان برلمانية، وتعمل هذه اللجان على تقييم ورصد ، أداء الوزارات والهيئات الحكومية ومن بينها اللجنة المالية، واللجنة القانونية، ولجنة الشؤون الخارجية، ولجنة الدفاع، ولجنة الاتصالات والمواصلات..للمزيد أنظر: علي عودة العقابي، جاسم محمد سهراب، مرجع سابق، ص.21.

² Katrin Auel, "Doing Good, but Reluctant to Talk About It: The Swedish Riksdag and EU Affairs", *Swedish Institute for European Policy Studies*, N9, (AUGUST 2018), p.3.

³ Sveriges Riksdag, Op.cit, p.48.

⁴ Bernard Michael Ortwein II ,Op.cit, p.412

⁵ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.ص.4.5.

⁶ Ortwein II Bernard Michael, Op.cit, p.416.

⁷ Johannes Lindvall1, Hanna Back, Carl Dahlstrom, Elin Naurin, and Jan Teorell, Sweden's Parliamentary Democracy at 100, *parliamentary Affairs* (2020) 73, 3, p-p 477–502.

⁸ Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick, "Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden", *Report from the SNS, Center for Business and Policy Studies*, Stockholm, January 2002, p.19.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

دورًا محوريًا في الوسط، من خلال حشد الدعم إما من اليسار أو اليمين، بينما نجد المعارضة تميل إلى كبح جماح نفسها وهو ما أطلق عليه "البرلمانية السلبية"، وهو شكل من أشكال البرلمانية حيث تتسامح الأغلبية في البرلمان مع الحكومات لكن هذا لا يعني أن الحكومات ضعيفة وهذا ما عبر عنه أولوف بيترسون ، أن ما يميز النظام السياسي السويدي هو أنه يجمع بين مظهر المساواة وتشكيل حكومة قوية¹، ولعل الضمانة الحقيقية للديمقراطية هي السعي في تقوية المؤسسات الإدارية في الدولة والمجتمع، بمعنى قيام حكومة تتسم بسرعة الكفاءة والانجاز، وبرلمان قوي ومجالس محلية منتخبة تتسم بخدمة الذات من القاعدة وقضاء مستقل وفعال وجماعات تتمتع بالطابع المؤسسي

3- مؤشر المشاركة السياسية ومستوى الديمقراطية:

وفي مجال المشاركة السياسية تتحدد درجتها من خلال تأثيرها على أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة في الدول سواء في جانب التشريع أو الرقابة، فالإدارة العامة تزدهر إلا في مناخ ديمقراطي²، وتقتضي المشاركة السياسية إشراك المواطنين بشكل غير مباشر في صنع القرار من خلال ممثليهم المنتخبين في البرلمان والمجالس الحكومية المحلية (المجالس البلدية والمحلية) وحتى الأحزاب السياسية عنصر أساسي في الديمقراطية³، ويمكن لأي عضو في الحكومة أو في البرلمان تقديم اقتراح للتشريع⁴ ومن أجل تشكيل رئاسة البرلمان فإن الأحزاب تتحد في ما بينها وتتفق من أجل أن ينتخب البرلمان السبيكر وثلاثة من نوابه⁵، وبخصوص مشاركة المرأة سياسيا فقد إحتسب البرلمان السويدي (ريكسداغ) 45% من النساء المنتخبات بعد إستطلاع عام 2010، وكانت هناك حكومات متكافئة منذ سنة 1994... كما أن الشباب أيضًا ممثلون بشكل جيد في السويد⁶، وفي مجال الديمقراطية، فإن السويد تعد نموذجًا رائدًا وما وصلت إليه اليوم في ثقافة سياسية قائمة على الجمع بين الحرية والمساواة، بدليل تحصيلها على المراكز الأولى من جميع المؤشرات لقياس الديمقراطية

¹ Nathalie Blanc-Noel, "Resolving the dilemma between equality and liberty: the Swedish political system", *eastern journal of European studies*, Vol.4, N1, (June 2013), p.9.

² محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.82.

³ Sveriges Riksdag, Op.cit, p.29.

⁴ Bernard Michael Ortwein II, Op.cit, p.410.

⁵ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.4.

⁶ Nathalie Blanc-Noel, Op.cit, p.5

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

¹، أما بخصوص النظام الحزبي والانتخابي فإن الجذور الأولى لحق الاقتراع أنشأت سنة 1921 وشمل الرجال والنساء دون إستثناء في حق الاقتراع في الانتخابات الوطنية والمحلية²، ولإيجاد نوع من النظام في الحياة الاجتماعية، وأداة للمساهمة في الحياة السياسية، فإن تواجد الأحزاب تعد من الأكثر الأدوات فعالية³، بالنسبة للنظام الحزبي المتواجدة في السويد كونها تنتمي للديمقراطيات المتجانسة بدليل على تشبعها بثقافة سياسية أكثر تجانسا وإنصهارا بين مختلف التيارات الحزبية⁴، إلى جانب أنه يتمتع بالبساطة وشكلا منفردا من حيث الهيكل الحزبي والانتخابي في تاريخ الديمقراطيات مرده إلى تفرد دولة السويد بخلوها من مختلف الإنقسامات كالعرق والهوية واللغة⁵، وبما أن الثقافة الحزبية في السويد تقوم على ثقافة الاجماع كسمة بارزة كونها تشكل نظم حزبية غير معقدة مرجعها بالدرجة الأولى خصوصية البرلمان السويدي فمنذ عصر الحرية لم تشهد السويد نظام حزبي معقد نظرا للتطور التاريخي للمؤسسات السياسية ومع مجيء الثورة الدستورية وخلال عقدين من الزمن أنشأ النظام الحزبي الانتخابي⁶، «وتبنت النظام التمثيلي النسبي منذ سنة 1909»⁷، ولا يمكن الترشح للانتخابات في السويد كمرشح مستقل، حيث يجب أن يرأس جميع القوائم في الانتخابات اسم حزبي⁸، «... أما فيما يخص قانون الأحزاب لم يحدد الدستور السويدي طبيعة الأحزاب وتشكيلها، مكتفيا فقط بالنصوص والأحكام المتعلقة بتوزيع المقاعد في البرلمان للأحزاب المشاركة في الانتخابات»⁹، والهدف هو تجنب التنظيم القانوني لأنشطتها¹⁰، بمعنى أنها تبقى حرة في تنظيمها وتشكيلها ولا تتواجد أية مضامين وشروط

¹ Niclas Berggren, Henrik Jordahl, Charlotta Stern, "The political opinions of Swedish social scientists", Finnish Economic Papers. Vol.22, N. 2 (autumn 2009), p.4.

² Anders Lidström, Op.cit, p262

³ سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية أهميتها نشأتها نشاطها، (القاهرة: مركز البحوث البرلمانية، 2005)، ص.23.

⁴ آرنه لبيهارت تر: حسني زينه، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، (بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية، 2006) ص.ص 31-51.

⁵ Hans Bergström, "Sweden's politics and party system at the crossroads", *West European Politics*, vol.14, N.3, (2007), p.9.

⁶ Michael F. Metcalf, The first "modern" party system?: Political parties, Sweden's Age of liberty and the historians, *Scandinavian Journal of History*, n1-4, vol2, 1977, p.266.

⁷ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.3.

⁸ Hendriks, Anders Lidström, John Loughlin, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (OXFORD University Press: 201), p.272.

⁹ الموقع الإلكتروني للإدارات المحافظة، معلومات حول السويد، (السويد: منشورات إدارات المحافظة)، في

(2021/08/11) <https://www.informationsverige.se>.

¹⁰ Sveriges Riksdag, Op.cit, p.29.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

قانونية تنص على كيفية إنشاؤها وتنظيمها، وهذا كفيل بجعلها نزيهة وما يدل على وجود ثقة بين السلطة و الأحزاب السياسية فهناك علاقة توازن بين إستمرارية الشرعية وبين ممارسة السلطة للأحزاب.

والمنتبع لعملية الانتخابات في السويد منشورا يلاحظ أن قانون الانتخابات وعملية الترشيح للانتخابات لم ينص عليها الدستور ولا تخضع لأي عملية تنظيم قانوني بل هي وظيفة تقتصر على الأحزاب فهي المسؤولة عن تولي تنظيم عملية إدارة الترشيح، أما بخصوص توزيع المقاعد في البرلمان فيكون من خلال عملية تسجيل الأحزاب بما يعرف بالدائرة الضريبة الوطنية وهي السلطة المركزية المشرفة على إدارة الانتخابات وما على الحزب إلا أن يحصل على مجموع تأييد أو موافقة 1.500 ناخب هذا فيما يتعلق بالانتخابات البرلمانية، وبالنسبة للانتخابات المقاطعة فعلى الحزب أن يحصل على مجموع 100 ناخب و 20 مؤيد للانتخابات المجلس البلدي¹، أما أشكال الانتخابات تتواجد أربعة إنتخابات عامة تجرى في السويد: (إنتخابات البلدية، إنتخابات مجلس إدارة الإقليم، إنتخابات البرلمان، إنتخابات البرلمان الأوروبي).² ، ومن حيث الترشح لهذه الانتخابات يجب أن يرأس كل قائمة إنتخابية إسم حزب معين، فلا يمكن المشاركة كمرشح مستقل.³

ومنذ نشأة النظام الحزبي إلا وبقي المشهد السياسي في هيمنة من طرف الديمقراطيون والليبراليون الى غاية بروز أحزاب أخرى ككتلة ثالثة، بمجيء الديمقراطيون الاجتماعيون استطاعوا في الأخير الهيمنة على الساحة السياسية منذ ثلاثينات القرن الماضي الى غاية 1976⁴ ويعتبر هذا الحزب هو الأقوى والمهيمن ضمن باقي الأحزاب، حيث شغل المنصب دون إنقطاع وكما أشرنا، وعاد إلى السلطة في عام 1982⁵، وهو ما يطلق عليه نظام التفاعلات الذي أنهى فترة طويلة من منافسة حزبية ثنائية القطبية ليشهد النظام الحزبي السويدي تغيير هيكلياً وعهداً جديداً⁶، كثيرا ما يتم تصنيف الأحزاب السياسية عادةً على فئتين أحزاب اليسار واليمين، وفي السويد كان يتواجد خمسة أحزاب وهي المسؤولة عن تشكيل البرلمان نذكرها (الشيوعيون، والاشتراكيون

¹ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.3.

² Johannes Lindvall1, Hanna Back, Carl Dahlstrom, Elin Naurin, Jan Teorell, "Sweden's Parliamentary Democracy at 100", *parliamentary Affairs*, vol73, N.3, (2020), p.483 .

³ Hendriks, Anders Lidström, John Loughlin, Op.cit, p.272.

⁴ باسم علي خريسان، مرجع سابق، ص.4.

⁵ Ingemar Elander ,Stig Montin, decentralisation and control: central-local government relations in Sweden", *Policy and Politics*, Vol.18, N.3 (1990), p.166.

⁶ Johannes Lindvall1, Hanna Back, Carl Dahlstrom, Elin Naurin, Jan Teorell, Op.cit, p.483.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الديمقراطيون، والليبراليون، والمحافظون)¹، يخضع بعدها النظام الحزبي لتغييرات كبيرة... ويرتفع عدد الأحزاب لتشمل أحزاب اليسار كل من الحزب الديمقراطي الاجتماعي السويدي (SAP)، وحزب الخضر، الديمقراطيون السويديون، وحزب الوسط، حزب الشعب الليبرالي، المسيحي الديمقراطيون والحزب المعتدل، باستثناء الديمقراطيين السويديين وهو حزب يشكل عضو في تحالف الجناح اليميني أو اليساري، ليتم بعدها إضفاء الطابع المؤسسي على التقسيم الفعلي للأحزاب في البرلمان إلى ائتلافين مع إنشاء التحالف اليميني والاتحاد اليساري لحزب الخضر الأحمر في عامي 2004 و2008.² ويرتبط هيكل الحكومة المحلية في السويد بقوة بالنظام الحزبي، وتعتبر الأحزاب الممثلة في البرلمان من أهم الأحزاب على المستوى المحلي.³

ومن خلال تاريخ الحكم الديمقراطي السويدي فإن عدد الأحزاب في تشكيل البرلمان ففي البداية كان يقتصر فقط على حزبين يتنافسان بينهما ثم ظهرت أحزاب منافسة لها وهكذا بقي تواجد الأحزاب في البرلمان في تزايد ويظهر ذلك تاريخياً بحيث كان عدد الأحزاب التي وصلت إلى البرلمان سنة 1988 6 أحزاب فقط وإلى غاية 1994 ليصل عدد الأحزاب إلى سبعة، ثم إلى ثمانية في عام 2010، وفي البرلمانات 2010-2014 و2014-2018، كان حزب الخضر والديمقراطيون المسيحيون والديمقراطيون السويديون ممثلين أيضاً في الريكسداغ⁴، كما تلعب الأحزاب دوراً مزدوجاً في التمثيل السياسي كونها تؤهل الناخبين أولاً (الممثلين)، ثم تؤطر المنتخبين أي الممثلين، وتلعب دور الوسيط بين المنتخبين والناخبين.⁵

لقد عملت السويد على تعزيز دور الأحزاب السياسية من خلال وجود قاعدة عضوية قوية ومنظمات محلية متطورة جاعلة من الأحزاب كلاعب محوري في الساحة السياسية بالرغم من أنها أحزاب نخبية⁶ وكنيتجة لذلك نرى أن مكانة الحزب في النظام السياسي السويدي تولد عنها بروز إحدى السمات التي تميز هذه الأحزاب

¹ Hans Bergström, Op.cit, p.8.

² Ryabichenko Arkady, Shenderyuk Marina, "The transformation of the Swedish political party system in the late 20th/early 21st century", *Baltic Region*, vol.3, (2013), p.p.107.108.

تتخصص في الحزب الديمقراطي الاجتماعي (SAP، Socialdemokratiska Arbetarpartiet)، الحزب الشيوعي اليساري (VPK، Vansterpartiet Kommunisterna)، حزب الوسط (Centerpartiet)، الحزب الليبرالي (Folkpartiet)، حزب الوسط، وحزب الخضر.. للإطلاع أنظر:

³ Ingemar Elander, Stig Montin, Op.cit, p.166.

⁴ Johannes Lindvall, Hanna Back, Carl Dahlstrom, Elin Naurin, Jan Teorell, Op.cit, p.483.

⁵ مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، تر: جورج سعد، (بيروت: مجد

المؤسسة الجامعية للنشر، 2014)، ص.75.

⁶ Anders Lidström, Op.cit, p.262.267.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وجعلها تتطلع نحوى التوسع وتخوض في شؤون الخدمات الاجتماعية التي تطبقها الحكومة المحلية والاقليمية كالـتعليم والرعاية الصحية والطبية ورعاية المسنين... الخ¹ بالتالي فتنظيم السياسة المحلية في السويد يكون من خلال الأحزاب السياسية بشكل عام على المستوى الوطني بالإضافة إلى ذلك هناك أحزاب محلية / إقليمية محددة في العديد من البلديات ومجالس المقاطعات.² وتعد جميع الأحزاب شرعية ويجب احترامها بشرط حصولها على 4٪ في الانتخابات البرلمانية، أو بشكل عام على أساس أنها تمثل الناخبين.³

الفرع الثاني: البيئة السياسية للإدارة المغربية و التونسية:

بعد أن درسنا البيئة السياسية في السويد وفق عوامل تحدد مدة التأثير والتأثر خاصة بعد ما رأينا طبيعة النظام السياسي ومستوى الاستقرار السياسي الى جانب ممارسة الديمقراطية كون الادارة العامة تتطور عندما تتوافر بيئة ذات مناخ ديمقراطي وعليه، سنحاول التطرق إلى البيئة السياسية في كل من المغرب وتونس وفق المؤشرات التي تطرقنا اليها في السويد مع تبيان طبيعة البيئة المغربية وإختلافها مع البيئة السياسية التونسية.

1- من حيث إيدولوجية الدولة (النخب الحاكمة وشرعية النظام السياسي):

كثيرا ما تتأثر منظمات الإدارة العامة من حيث تنظيمها وإختصاصاتها بالفلسفة التي تعتنقها السلطة السياسية الحاكمة بشأن تحديد وظيفة الدولة⁴، وبهذا المعنى فإن تواجد الدولة ككيان، منذ عقود على تأسيسها تمكنت فيه المجتمعات الغربية في سلك نمط جديد من الحياة السياسية بما يتماشى و خصوصياتها في حين عند تتبعنا لدول محل الدراسة فلعل أهم ما يميزها مخلفات مرحلة الفترة الاستعمارية مما أخرج من عملية التنمية السياسية لهذه المجتمعات ونظمها السياسية⁵، كذلك ما يميز البلدان العربية عن العالم الغربي، أن هذا الأخير نخبه السياسية تقوم على ثقافة الإجماع توصل فيه إلى بلوغ درجات عالية من الديمقراطية⁶، وإلى جانب ذلك إكتساب

¹ Ingemar Elander, Stig Montin, p.166.

² Ibid, p.272.

³ Nathalie Blanc-Noel, "Resolving the dilemma between quality and liberty: the Swedish political system", *Eastern Journal of European Studies*, vol.4, (2013), p.8.

⁴ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.82.

⁵ بودي نبيلة، "الانتقال الديمقراطي في الدول المغربية، قراءة في الخلفيات، السياقات والنتائج"، *المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية*، المجلد 8، العدد 1، (الجزائر: 2017)، ص.23.

⁶ باسل يوسف بجك وآخرون، *الدستور في الوطن العربي: عوامل الثبات وأسس التغيير*، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص.38.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

هذه الدول الخبرة الإستعمارية، وما خلفته من آثار على جميع الأصعدة والمستويات التي مازالت تعاني منها إلى غاية اليوم¹، حيث عملت السياسة الفرنسية في فترة الحماية على إنشاء إدارة مدنية وحكومة مركزية وجيش نتج عنه نخب من البيروقراطيين والمهنيين والمتشبعين بثقافة المستعمر، ولعل السمة الأساسية التي واكبت تأسيس أي دولة عربية أنها قد باشرت بإقامة حكومة وإدارة وجيش قبل ان تترسخ فيها المؤسسات (الدولة) من مجالس وتنظيمات، اي ان البداية جاءت بتأسيس (سلطة) قبل تأسيس (دولة)، مع ملاحظة قدم الدولة وخبرتها التي اتسمت بها على سبيل المثال المغرب². «...لترتبط هذه النخب بمنظومة الحكم ودوائر صنع القرار، وتبنيها مشروع نهضوي يقوم على القمية والنموذج الاشتراكي»³، وبخصوص توجهات النخب المغاربية في كل من المغرب وتونس نجدها قد اختلفت كلياً تطلعاتها قبل الاستقلال وبعده ففي البداية كانت تطلعاتها فيما بينها بالاجماع نحو تحقيق النضال المشترك وبناء نظام سياسي يوازي النظم الغربية في مبادئه (كالحرية والمساواة، وإحترام الحريات الفردية... إلخ) إلا أنه سرعان ما غيرت من توجهاتها بعد ما تسلمت السلطة، ولم تتبنى أية آليات ذات الصلة بالديمقراطية⁴، وإلى جانب ذلك فهي تتميز بخضوعها للتكوين الفرنسي وعاملاً رئيسياً في جذب النخب الإقتصادية ذات الصلة بالإستعمار الفرنسي...⁵، « فالنخبة الحاكمة في دول المغرب العربي من البرجوازية الصغيرة أو الطبقة الوسطى...»⁶ وبالتالي في مرحلة بناء الدولة وتأسيسها كان على يد البرجوازية وليدة الإستعمار ولا تمت صلة بالشعب ولا تخدم مصالح الشأن المحلي، بالتالي فهي تختلف تماماً عن النخب السياسية الحاكمة في النظم الغربية التي تأسست على يد الطبقة البرجوازية الوطنية والمحلية⁷، «كما تتسم الإتجاهات الإيديولوجية لهذه الانظمة ببعض الصفات العامة المشتركة في كون هذه الأنظمة لا

¹ علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية العربية قضايا الإستمرار والتغيير، (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص.20.

² سري هاشم محمد، جيا فخري عمر، مجيد حميد محمد، الديمقراطية في الدول العربية بين النظرية والواقع، ص.8.

³ خليدة كعصيص خلاصي، "النخب في العالم العربي: الواقع والأدوار"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 10، العدد 3 (الجزائر: 2021)، ص.342.

⁴ رحمة بن سليمان وآخرون، العنف والسياسة في المجتمعات العربية المعاصرة، (لبنان: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017)، ص.217.

⁵ محمد سي البشير، "هل سيتجاوز المغرب العربي اشكالية امتناع العالم العربي عن التغيير والديمقراطية"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3)، ص.ص.27-28.

⁶ لمزيد من التفاصيل حول طبيعة النخب في المغرب العربي، أنظر: إبراهيم سعد الشاكر فزاني، مرجع سابق، ص.1160.

⁷ صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، (بغداد: جامعة بغداد، 1990)، ص.177.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

تعتمد على إيديولوجية سياسية محددة كالمجتمع الاشتراكي أو المجتمع الرأسمالي الغربي»¹، وفي تونس قد تميزت الفترة ما بين عامي 1956 بهيمنة الدولة الممثلة في شخص الرئيس بورقيبة وحلفائه من البرجوازية الوطنية والليبرالية الأجنبية². بالتالي نستنتج أن الخلفية التاريخية كان لها دورا حاسما ومهما في تكوين النخب المغربية والتونسية، وأن المرحلة الإستعمارية هي من شكلت السمات الأساسية للنخب الحاكمة والنخب الإدارية في هذه النظم.

وبالحديث عن مفهوم السلطة وإيديولوجية النظم السياسية في كل من المغرب وتونس في مرحلة إنبعاث وبناء الدولة، بحيث يختلف مصدر شرعيتها إما أن يكون مصدر تقليدي كالبعد الديني وإما مصدر ثوري يعود أساسه إلى الشرعية الثورية، حيث إنتم النظام المغربي في بناء إيديولوجيته على مصادر مختلفة شرعية ملكية عمادها البعد (ديني، تاريخي، وراثي)، وأعتبر بذلك أن شرعية نظامه قائم على المرجعية دينية كأساس للسلطة أما تونس لم تستند على المصدر التقليدي واختلقت في أسس شرعيتها على المغرب، وإستندت إيديولوجية نظامها على الشرعية الثورية عمادها النخب التي أسست الحزب الدستوري التونسي أو (الحزب الطليعي) والقيادة الكاريزمية³. «وهنا يكون النظام المغربي...يرتكز في تحديد هويته السياسية على البعد التاريخي والديني...الشرعية»⁴، والنظام التونسي ومنذ الاستقلال يركز نظامها هو الآخر على البعد التاريخي الثوري، والبعد الشخصي الكاريزمي، والركيزة الثالثة المتجسدة في المخابرات بحيث أثبتت أن السلطة ملك الدولة

¹ حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية الدستورية المقارنة، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، 1986)، ص.164.

² عائشة عباس، إشكالية التنمية السياسية والديمقراطية في دول المغرب العربي تونس نموذجا، ص.99.

³ محمد عبد الباقي الهرماسي، المجتمع والدولة في المغرب العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط3، 1999)، ص.412.، أنظر أيضا: إبراهيم سعد الدين وآخرون، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط3، 2002)، ص.ص418-422.، أنظر أيضا: علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.246.، عبد الإله بلقزيز، الدولة والسلطة والشرعية، (بيروت: مكتبة مؤمن قريش، 2013)، ص.ص74-77.، أنظر أيضا: أمين بلعيفة، عبد النور زوامبية، "أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية وانعكاساتها على الاستقرار الاجتماعي في المنطقة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، (ع.1، 2019)، ص.270.، عبد الدين بن عمراوي، أسس الشرعية السياسية وإشكالية التحول الديمقراطي في البلدان المغاربية تونس-الجزائر-المغرب، (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021)، ص.94-95.، محمد فؤاد العشوري، "السيادة في المغرب: بين الشرعية الملكية والشرعية الديمقراطية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 480، ص.87.

⁴ عبد الدين بن عمراوي، "أسس شرعية الأنظمة السياسية المغاربية"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد9 (الجزائر: 2016)، ص.ص99-121.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

البوليسية¹، وتبني النظام السياسي في تونس نحو التوجه العلماني في نموذج يختلف كثيرا عن النماذج الأخرى المتبعة إقليميا ودوليا،... واستهدف في مضمونه فصل سطوة رجال الدين والمؤسسات الدينية على الحياة السياسية² وبغض النظر عن الأسباب والنتائج التي آلت إليها هذه النظم في تحديد شرعيتها السياسية فهي تعني شيئا واحد وهي الإنفراد بالسلطة من قبل نخب إستولت على الحكم واتخذت المشروعية التقليدية والتاريخية كذريعة وحجة لها في بناء الدولة³، ولعل السبب الحقيقي وراء تواجد الأزمة الشرعية في الأنظمة المغاربية حالة الفصام بين "بلد الدولة" Pays légal و"المجتمع الفعلي" Péys réel،... مع وجود وضع يبقى فيه النظام قائما دون سند جماهيري أو رغبة حقيقية في بقاءه...⁴، إلى جانب الطابع الرعوي الذي تتسم به الثقافة السياسية العربية، من ناحية علاقة النخب بالجماهير العربية بعلاقة الراعي patron بـ الرعية client على اعتبار أن الحاكم هو المسؤول والرامي والمدافع عن رعيته⁵، بالإضافة إلى عامل آخر في فقدان الشرعية الدستورية والديمقراطية لهذه النظم، أنها لم تكن منبثقة من صناديق الاقتراع ولم تعبر يوما عن الإرادة الحرة للجماهير في إختيار من يحكمها⁶، وهو ما عبر عنه الجابري حول النخب العربية قائلا: «... والشجرة الخطيرة التي تعانيها النخب العصرية في كثير من البلدان العربية إن لم يكن في كلها هي غياب العلاقة العضوية بينها وبين جماهير الشعب غيابها في الميادين السياسية والاجتماعية كافة»⁷.

وعلى النقيض من ذلك وعلى ما يجب أن تتوافر عليه الشرعية لهذه النظم أن تكون وقبل كل شيء مبنية على ثقافة الإجماع من خلال توافق مجتمعي كضرورة أولوية وهو الأمر الذي يضمن من سيورتها ولا يهدد من بقائها، فالحكومة يجب أن تتسم بصفة الشرعية ما دامها مرتكزة على محك "حق الحكم" السائد، بمعنى أن تكون شرعية أو لا تكون⁸.

¹ عبد الدين بن عماري، مرجع سابق، ص. 109.110.

² أميرة عبد الرزاق خليل، النظام السياسي التونسي بين التوجه العلماني وحركات الاسلام السياسي، (مصر: المكتب العربي للمعارف، 2015)، ص. 51.

³ سفيان فوكة، "أزمات الدولة والمجتمع وأثرها على مسارات التحول الديمقراطي في شمال إفريقيا"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 1، (الجزائر، 2021)، ص. 309.

⁴ محمد عبد الباقي الهرماسي، مرجع سابق، ص. 134.

⁵ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص. 382.

⁶ عبد الإله بلقزيز، مرجع سابق، ص. 93.

⁷ محمد عابد الجابري، الديمقراطية وحقوق الانسان، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط5، 2015)، ص. 31.

⁸ جوران تريون، تر: الياس مرقص، إيديولوجية السلطة وسلطة الإيديولوجيات، (بيروت: دار الوحدة، 1982)، ص. 133.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وبخصوص أنظمة الحكم في الدول المغاربية تصنف ضمن الأنظمة السلطوية، ما يجعل شخصية السلطة كسمة غالبية تميزها، وذلك يظهر جليا من خلال معيار تعاقب السلطة بين النخب ورفضهم لتقاسم السلطة مع المعارضة و إلى جانب ذلك تراجع مؤشر الحريات الفردية¹، فهي في أغلب الأحيان أنظمة محافظة ثيوقراطية... ومغلقة لا تسمح بتغيير هرم وهيكل النظام السياسي². ففي المغرب تتبع النظام الملكي، والنظام الجمهوري في تونس³، لقد وجد المغرب نفسه في تحديات كونه المملكة الوحيدة بين نظم جمهورية...⁴، كما يطلق عليه العديد من التسميات (نظام سلطاني، تقليداني، مخزني، سلطوي إستبدادي بارتيمونيالي)⁵، وهو نفس الأمر الذي ينطبق على النظام السياسي التونسي اطلق عليه العديد من التسميات ووصفوه بالنظام الباتريمونيالي، أو التوتاليتاري (الشمولي البوليسي)، بمعنى أكثر أدق أنه نظام تسلطي دكتاتوري إستبدادي⁶ وفي مرحلة بناء الدولة التونسية وفي سنة 1959 عقد المجلس التأسيسي في عهد الرئيس بورقيبة والاعلان عن النظام الرئاسي الجمهوري والإعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات⁷، واتسمت الدولة التونسية بنظام المركزية الشديدة مع صغر حجم البلد⁸.

وبخصوص الدستور فإن هذه النظم لم تعرف أي نظام دستوري في ظل الأنظمة الكولونية الحاكمة، وظلت محرومة من ممارسة الحياة الدستورية، كون وجود الدستور يرتبط بوجود الدولة والاستقلال الذي تجسده الدولة⁹ ولعل السبب الذي جعل من الدول العربية لم تعرف بما يسمى دستور مكتوب أو بالحكومة التمثيلية،

¹ للإطلاع انظر: إبراهيم سعد الشاكر فزاني، "النخبة الحاكمة وازمة القرار السياسي في دول المغرب العربي"، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 1 (الجزائر، جوان 2022)، ص. 1162، سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 309، عبد الدين بن عمراوي، مرجع سابق، ص. 161.

² سري هاشم محمد، جيا فخري عمر، مجيد حميد محمد، "الديمقراطية في الدول العربية بين النظرية والواقع"، ص. 8.

³ رحمة بن سليمان وآخرون، مرجع سابق، ص. 215.

⁴ خاصة في الفترة الناصرية واليومدينية والنزعة العدائية في عهد الملك "الحسن الثاني" الذي إصطدم بجملته من الانقلابات الفاشلة أبرزها محاولتي 1971 و 1972... للإطلاع أظمر: سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 308.

⁵ عبد الدين بن عمراوي، مرجع سابق، ص. 131.

⁶ المرجع نفسه، ص. 135-137.

⁷ أميرة عبد الرزاق خليل، النظام السياسي التونسي بين التوجه العلماني وحركات الإسلام السياسي، (القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2015)، ص. 11.

⁸ إسماعيل نوري الربيعي وآخرون، الإستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص. 101.

⁹ صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، مرجع سابق، ص. 183.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

كون المفكرين على مستوى الوطن العربي كانوا منشغلين بالقضايا الكبرى كمرحلة ما بعد الإستقلال¹، وهو ما حدث مع المغرب إذ تأخر وضع دستورها وصدر في سنة 1962 ثم شهد عدة تعديلات لاحقة في (1970-1992) (1992-1996)، وعملت من خلاله على تبني النظام البرلماني² ومعظم الإصلاحات الدستورية لم تستجيب لمطالب المعارضة المنادية بالتغيير الجذري لطبيعة النظام السياسي المغربي³.

أما تونس فوضعها مختلف عن ما هو عليه بالمغرب فقد صدر دستورها بطريقة ديمقراطية، تم إعداده من قبل المجلس التأسيسي المنتخب خلال سنة 1959⁴، وفي عهد الرئيس بورقيبة أول تعديل للدستور حدث في 1975 والذي منح تفويضا للرئيس بورقيبة ليكون رئيسا لتونس مدى الحياة، أما التعديل الثاني فكان سنة 1988 أي سنة واحدة بعد الانقلاب الذي قاده زين العابدين والذي ألغى فيه الرئاسة مدى الحياة وتحديد مدة الرئاسة الى خمس سنوات ولا يحق الرئيس الترشح أكثر من مرتين لكن سرعان ما تراجع هذا الانجاز خلال التعديل الدستوري في عام 2002 الذي يمنح الترشح لعدة مرات وهذا ما يمتنع ومبدأ التداول على السلطة⁵، لتتأرجح الأمور بعدها وتتضمن نصوصها الدستورية بعناصر الديمقراطية كالنص على حقوق الانسان والحريات العامة الأساسية⁶، وهو ما شهدته الدساتير المغربية من إصلاحات وإستلهمت في إصداراتها المختلفة روح دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة وتأثرت به⁷. وإذا كان أول دستور لتونس في 1959 فان الدستور 26 جانفي

¹ سرى هاشم محمد، جيا فخري عمر، مجيد حميد محمد، مرجع سابق، ص.8.

² علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.303، علي سلمان صايل، "النظام السياسي في المملكة المغربية قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية"، مجلة دراسات دولية، (ع.53)، ص.22.

³ وكانت التعديلات كلها تنصب على بعض المؤسسات مثل مؤسسة البرلمان بإعتماد مجلس الواحد تارة ونظام المجلسين تارة أخرى أو المطالبة بتحويل الغرفة الدستورية إلى مجلس دستوريين للإطلاع أنظر: أحمد لشهب، "دور الإصلاحات السياسية في التحول الديمقراطي بالمغرب"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية غي الاقطار العربية، (24/23) افريل 2014، جامعة الجزائر 3، ص.127.

⁴ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.304.

⁵ عبد الوهاب بن خليف، "مظاهر التحول الديمقراطي في المغرب العربي"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية غي الاقطار العربية، (24/23) افريل 2014، جامعة الجزائر 3، ص.109.

⁶ سرى هاشم محمد، جيا فخري عمر، مجيد حميد محمد، مرجع سابق، ص.8.

⁷ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.303.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

عام 2014 فهو آخر دستور يؤسس للجمهورية الثانية ويعد توافقا سياسيا بين مختلف الأحزاب السياسية قد نجح في وضع اللبنة الأولى لعملية التحول الديمقراطي وتجاوز التحديات الأمنية والسياسية.¹

أما الدستور المغربي لسنة 1996 تضمن هذا الدستور في ما يخص طبيعة النظام السياسي للدولة والسلطة في كل من المادة الأولى من الباب الأول على أن "نظام الحكم بالمغرب ملكية دستورية ديمقراطية وإجتماعية" إلى جانب ما نصت عليه المادة الثانية التأكيد على أن "السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية"²، وإستنتاج لما ينصه الدستور فإن الملك هو الفاعل الرئيسي والمحوري في النظام السياسي وأن السيادة هي ملك للشعب من خلال صناديق الإقتراع.

إلا أن ما يثبتته الواقع غير ذلك، فهي دولة ذات نظام ملكي مطلق، وإضطارره إلى مسايرة بما يتماشى مع الساحة الدولية قصد تحقيق التجانس بحيث عملت على إضافة بعض المعايير المتعلقة بالديمقراطية مثل إحترام حقوق الإنسان، والفصل بين السلطات الثلاث، دولة القانون وغيرها من الآليات التي يتسم بها النظام الديمقراطي³، كذلك جانب آخر وهو إختلاف النظام الدستوري المغربي مع مبادئ النظام البرلماني من حيث أنه يخول للملك سلطات واسعة ويخصص له مكانة سامية، ... لقد تبنى الدستور المغربي نظاما برلمانيا ثنائيا مع تخويل الملك سلطات واسعة لا تتماشى مع النظام البرلماني الكلاسيكي، بالإضافة الى ذلك ساهم الدستور في اقرار ملكية تقليدية عوض عصرية من خلال المؤسسات السياسية للبلاد.⁴

«وكان إعلان الجمهورية مؤذنا بميلاد شرعية قانونية/ دستورية جديدة في قطيعة تامة مع النظام الملكي»⁵،...والذي أُلغي بعد سنوات من الإستقلال من خلال الإنقلاب (الثوري)⁶... ويعد هرم السلطة في

¹ عبد الوهاب بن خليف، مرجع سابق، ص.110.

² دستور المملكة المغربية لسنة 1996، ظهير الشريف رقم 1.96.157 صادر في 23 جمادى الاولى 1417 (7 أكتوبر 1996)، ص.111.

³ بودي نبيلة، "الانتقال الديمقراطي في الدول المغاربية، قراءة في الخلفيات، السياقات والنتائج"، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية، المجلد.8، العدد1، (2017)، ص. 27.

⁴ عمر بندورو، النظام السياسي المغربي، (الرباط: مؤسسة كونراد اديناور للطباعة، 2002)، ص.6.

⁵ معتز القرقروري، النظام السياسي التونسي، (تونس: مجمع الاطرش لتوزيع الكتاب المختص، 2020)، ص.119.

⁶ إبراهيم سعد الدين وآخرون، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط3، 2002)، ص.422.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

النظم المغاربية الفعلية لآلياته، فرياسة الدولة تعتبر المؤسسة المحورية والتي يقوم عليها هرم السلطة... بالتالي فإن رئيس الدولة يعد الشخصية السياسية التي تسمو على جميع الاجهزة الدستورية التي لا تتمتع باي استقلالية سياسية.¹، من جهة أخرى هذه النظم لا تحترم مبدأ الفصل بين السلطات نظرا لطبيعة إحتكار السلطة من القمة إلى القاعدة، والطاعة من القاعدة إلى القمة²، وبخصوص العلاقة القائمة بين السلطات الثلاث فإن الدساتير تعبر عن وجود الخلل في طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية مع تركيز خاص على دور رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية.³، «بمعنى أن النظام السياسي المغربي يعمل من خلال مذهب ملكي خاص يملك ويحكم ويبقى على هيمنة المؤسسة الملكية على كل الحياة السياسية»⁴.

وأكبر دليل على تركيز السلطات في يده وإحتكاره السلطة من خلال مراقبته لها فهو من يملك صلاحية تحديد والإشراف على مهامها فهو يعتبر نفسه فوق كل المؤسسات بالتالي يرفض رفضا قطعيا في الفصل بين السلطات ويرى ان تدخله في السلطة التنفيذية تعد من مهامه، وبخصوص السلطة القضائية، بما أنه يعتبر أمير المؤمنين فهي من مهامه بناء على مبادئ الخلافة ومن حقه تفويضها الى القضاة⁵.

«أما في تونس، فقد تعزز الحكم الفردي المطلق من خلال تجميع السلطات في يد رئيس الدولة، وهيمنة الحزب الواحد الحاكم»⁶، وبالرجوع الى الدستور التونسي نرى أن موضوع رئاسة الجمهورية واختصاصاته بحسب ماتتص عليه المواد التالية من 37 الى غاية 57 وهو ما أعطي صلاحيات واسعة للرئيس مما يحق له التدخل.. ففي تونس تنامي قوة النظام القهرية قابله ضعف مواز في قدرته الاقناعية من خلال هيمنة الحزب الدستوري حيث هو الدولة مكررسا بذلك مقولة الدولة هي الحزب "و"الحزب هو الدولة"⁷.

2- من حيث مستوى الإستقرار السياسي:

¹ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص.114.

² إبراهيم سعد الشاكر فزاني، مرجع سابق، ص.1161.

³ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.320.

⁴ إسماعيل معارف، مسارات التحول الديمقراطي في المنطقة العربية، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013)، ص.109.

⁵ عمر بندوقرو، مرجع سابق، ص.6.

⁶ بودي نبيلة، مرجع سابق، ص.28.

⁷ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص.141.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

يؤثر مستوى الإستقرار السياسي على فعالية الإدارة العامة، خاصة في ظل تغيرات التي تطرأ على الحكومات... وسياسات التنمية لا يمكن أن توضع أو تنفذ بطريقة فاعلة¹، وبما أن النظم السياسية للدول المغربية نظم مغلقة سياسياً، ويغلب عليها طابع الإستقرار منذ النشأة وإلى غاية بعد أحداث الربيع العربي 2011²، وكثيراً ما يلجأ النظام المغربي إلى إستعمال العنف للحفاظ عن شرعيته، من خلال ممارسة المراقبة على المجال السياسي ومراقبة الأفراد وفق تشييد نظام يتسم بالمركزية³.

كما إتسم العنف السياسي المغربي بطابع الشمولية وتعددت أشكاله في (شغب، واضرابات، وإنقلابات...)، وظهرت آثاره على جميع المجالات وسلكته الشرائح المختلفة في المجتمع من (عمال، طلاب، اسلاميون، يساريون... الخ)، وتعود الأسباب الكامنة وراء تولد العنف تدهور الوضع الإقتصادي والأوضاع الإجتماعية المزرية بدليل المطالبة بالتوزيع العادل للثروات والتقليص من الفروقات الاجتماعية والاقتصادية بين الأفراد⁴، غير أن هذه الإحتجاجات كثيراً ما قوبلت بالقمع من طرف السلطة المغربية، وغياب كل مظاهر الحرية فلا وجود للممارسات الحرية في ظل نظام سلطوي وقمعي⁵، يعمل على قمع منظمات المجتمع المدني وإحتكار وسائل الإعلام والتضييق على المعارضة السياسية، وتحويل آلية الانتخابات إلى مجرد تعددية شكلية فقط⁶، وفي موجة الربيع العربي التي شهدتها معظم الاقطار العربية شهدت المغرب سلسلة من الاحتجاجات بالتزامن مع الربيع العربي بعد نهاية 2010، وهو ما جعل من النظام المغربية بالإتخاذ إجراءات إصلاحية كخطوة نحو إصلاح النظام أحسن من سقوطه، بحيث أقدم على صياغة دستور جديد عرضه للإستفتاء كخطوة إستباقية الأولى من نوعها، إذ صادق الشعب على دستور 2011، ويعد أول دستور في الوطن العربي بعد موجات الربيع العربي⁷.

¹ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص. 81.

² سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 311.

³ عبد الدين بن عمراوي، مرجع سابق، ص. 121. 122.

⁴ أولم يشهد المغرب حالات العنف الغير رسمي بصورة النخبوية والشعبية فحسب بل عرف لثلاثة عقود نوعاً من العنف الرسمي حيث كان النظام اكبر منتج للعنف السياسي... للإطلاع أنظر: رحمة بن سليمان وآخرون، مرجع سابق، ص. 218-219.

⁵ سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 311.

⁶ بودي نبيلة، مرجع سابق، ص. 28.

⁷ ويرى البعض ان اقسام النظام المغربي على السرعة والاستباق على الاصلاح خوفا من الثورة على النظام لان اصلاح النظام خير من اسقاطه بحكم انه النظام الملكي لان اصلاح النظام خير من اسقاطه بحكم انه النظام الملكي الوحيد في المغرب العربي

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وفي تونس بالرغم من تبني نظام جمهوري ديمقراطي وعلى رأسه نخب حاكمة ذات توجه ليبرالي ديمقراطي غير أن الواقع الذي تشهده الحياة السياسية مختلف تماما فهو يوبئ بتواجد نظام غير ديمقراطي بدليل التضييق على إنشاء الجمعيات والمنظمات وتراجع تواجدها ولم يعد هناك عمل نقابي حر أو وجود معارضة حقيقية¹، ولقد عرف النظام التونسي في فترة حكم بن علي بممارسة القمع بمختلف أشكاله وصُنف من أشد الأنظمة القمعية جراء فرض السيطرة على البلاد، وخاصة فيما يخص التضييق على وسائل الإعلام وكبت الحريات العامة، ولم تحقق الدولة في عهده أي نمواً إقتصادياً².

وقد سعى من خلالها بقايا نظام الحكم المطاح به في وضع المجتمع التونسي أمام مأزق الاختيار بين سيناريو الفوضى الشاملة وسيناريو الاستقرار المزعوم المشروط ببقاء رأس النظام، وعمل النظام على سحب الشرطة من مهامها الأساسية كالحفاظ على الأمن والأمن وأقرب مثال على ذلك الاعتماد على إخلاء وفرار جماعي للسجناء³، لتشهد تونس هي الأخرى موجة من العنف السياسي بالأخص بعد الثورة التونسية 2011، واتخذت مظاهر العنف تصاعد إحتياجات شعبية تطالب بالتخلص من رموز نظام بن علي وتطهير الإدارة منهم كل هذا أدى إلى تصعيد العنف من طرف الشرطة التي إستخدمت الرصاص المطاطي لقمع المحتجين في 24 أكتوبر 2012⁴.

بالتالي فإن حالة الإستقرار السياسي تولدت عند المواطنون مشاعر عدم الثقة في كون المؤسسات والمصالح الحكومية لا تقدم لهم الخدمات المطلوبة بكل سهولة ويسر، مما يجعل من الجهود التي تُبذل لتعبئة

من اجل الاحتواء وتجاوز موجات الشارع الربيع العربي،، للإطلاع أنظر: حسين مرزود، "تأثير الربيع العربي على مسارات الإصلاحات السياسية في الدول المغاربية بين تحديات الانتقال الديمقراطي وعملية الاحتواء"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3)، ص.ص. 93-97.

¹ رحمة بن سليمان وآخرون، مرجع سابق، ص.ص. 219-218.

² حسين عبد الحميد أحمد رشوان، ثورات الربيع العربي مقارنة بالثورات العالمية، (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2014)، ص. 71.

³ المنظمة العربية لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتقال إلى الديمقراطية في الوطن العربي بين الإصلاح التدريجي والفعل الثوري، (القاهرة: 2011)، ص. 21.

⁴ محمد زيتوني، إدارة المرحلة الإنتقالية ومسارات التحول والانتقال الديمقراطي في تونس ومصر 2011-2014، (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021)، ص.ص. 30-31.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

قواهم ومواردهم لأغراض التنمية الوطنية لا يمكن أن تحقق النجاح الذي تطلع إليه المواطنين¹، وهو ما عرفت هذه الأنظمة في تآكل شرعيتها مما أسفر عنه إتساع في الفجوة بين السلطة الحاكمة وشعوبها كله راجع إلى غياب الديمقراطية، ومبدأ التداول على السلطة وغياب المشاركة الشعبية بسبب غياب نزاهة وشفافية الانتخابات، إلى جانب تفشي ظاهرة الفساد وتعثر النمو الاقتصادي وفشل المشاريع التنموية، وهو ما أدى إلى إرتفاع مستوى البطالة والفقر بين فئات المجتمع².

3- من حيث طبيعة المشاركة السياسية ومستوى الديمقراطية:

أما في هذا الشأن، وبما أن نظم الحكم يختلف بحسب الحجم الفعلي الذي يُدلي به الأفراد المشاركة السياسية، إذ تؤثر درجة الديمقراطية على أداء وعلاقات أجهزة الإدارة العامة من حيث الجانب التشريعي أو من حيث المستوى الرقابي بحسب كل دولة، بالتالي فإن إزدهار وتطور الإدارة العامة يقتصر على مدى تواجد وتوفير مناخ ديمقراطي³، ونظام الحكم في الدول العربية على حد تعبير عبد الإله بلقزيز "نظام مغلق" من خلال غياب التداول على السلطة وإختزالها في فئة معينة تحتكر السلطة، ومن جهة أخرى نظام منغلق لأنه يعاني من أزمة التمثيل الإجتماعي والسياسي⁴، مما يخلق لنا دولة تسلطية توظف العنف السياسي لتبرير شرعيتها وهو ما أسفر عن تواجد أزمة مشاركة سياسية في المغرب العربي، وأفقد المعارضة تطلعاتها في الوصول إلى سدة الحكم⁵، بالرغم من أن آلية المشاركة السياسية مخرجاتها إيجابية إلا أنها تشكل لهذه النظم أزمة علاقة بالتخلف السياسي وتأخذ بُعد إستعراضي شكلي فقط لدى المواطنين أو تنعدم رغبتهم في المشاركة في الحياة السياسية⁶ وذلك يعود بالدرجة الأولى إلى كون الثقافة العربية ثقافة ضيقة... وفقا لتصنيف الذي وضعه الموند وفيريا،

¹ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.81.

² محمد حسن دخيل، أنظمة الحكم في الوطن العربي دراسة مقارنة، (بيروت: دار ومكتبة البصائر للنشر والتوزيع، 2014)، ص.101.

³ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.82.

⁴ عبد الذي بن عمراوي، مرجع سابق، ص.60.

⁵ إبراهيم سعد الشاكر فزاني، مرجع سابق، ص.1168.

⁶ باية بن جدي، سعيد ملاح، "المشاركة السياسية كآلية تحقيق التنمية السياسية والممارسة الديمقراطية في الوطن العربي: المعوقات والحلول"، مجلة الحوار الفكري، المجلد 12، العدد 14، (2017)، ص.653.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

فالمشاركة السياسية في غالبية البلدان العربية تتصف بالشكلية، والموسمية وعدم الفعالية إذ إن القرارات السياسية عادة ما تتخذ من قبل النخب الحاكمة وتترك للجماهير العربية مهمة اضعاف الشرعية الصورية عليها من خلال انتخابات معلومة النتائج¹، إن هذه الممارسة السياسية جعلت المؤسسات التمثيلية في هذه الدول تفشل في إشراك المواطنين في العملية السياسية، وإيصال آرائهم وتصوراتهم².

ولعل أكبر دليل على تواجد أزمة مشاركة سياسية يعود إلى ضعف الأحزاب السياسية ووجود إختلالات (ضعف تكوين النخبة السياسية والثقافية، الضعف التنظيمي، العجز عن التأطير السياسي للمجتمع، الطابع الشخصي والنخبوي، غياب أو ضعف الديمقراطية داخل الحزب، ضعف القدرة على التعبئة وحشد الجماهير، غياب العمل والنشاط....الخ)³.

أما من حيث المعارضة السياسية وكما أشرنا سابقا على طبيعة النظام السياسي القائم في المغرب على تمركز السلطة في يد الملك بالتالي فنحن أمام نظام مركزي، وتكوين الأحزاب السياسية ونقابات العمال والإتحادات الطلابية خاضعة للسلطة الأبوية للنظام المغربي لتكون هناك أحزاب الولاء التي تتمتع برعاية الملك وهي من صنع النظام علاوة على ذلك تواجد الأحزاب الجماهيرية من هنا نكون أمام شكلين من المعارضة السياسية، الأولى تابعة وتحت تصرف سلطة الملك والآخرى لا تعتبر موالية رافضة شكل النظام بأكمله⁴.

كما تعمل المعارضة السياسية في مجال سياسي يقصي كل إمكانية حقيقية للإشتغال الطبيعي⁵، بالإضافة إلى الجمود السياسي، فإنعدام مظاهر التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة وحرية التعبير والإعلام كلها أسباب أدت إلى إندلاع الثورات في هذه المنطقة⁶، ولعل أهم مشكلات المعارضة التي تقف في

¹ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.285.

² إبراهيم سعد الشاكر فزاني، مرجع سابق، ص.1161.

³ عبد الدين بن عمراري، "أزمة بناء أنظمة سياسية قائمة على أسس الشرعية الديمقراطية واثرها على التجربة التكميلية في المغرب العربي"، مجلة مدارات سياسية، المجلد.1، العدد4، (مارس2018)، ص.288.

⁴ ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997)، ص.185.186.

⁵ عبد الإله بلقزيز وآخرون، أزمة المعارضة السياسية العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001)، ص.19.

⁶ ليلى سيدهم، "قراءة في أسباب التغيير السياسي في المغرب العربي وتداعياته على الجزائر وتونس"، أعمال الملتقى السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار المغاربية (24/23 افريل2014، جامعة الجزائر3)، ص.142.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

طريقها أنه لا يترك لها أي مجال تعبر فيه عن مواقفها ضد النظام وإلا فإن قياداتها تتعرض للسجن والإعتقال أو الإغتيال¹، كذلك نقطة مهمة في حالة ما إذا كانت المعارضة في ظل التعددية الحزبية تفتقر لجهاز ينظم عملها، حيث أن كثرة الأحزاب وتباين برامجها والتنافس فيما بينها، يؤدي إلى عدم قدرتها على توحيد وجهة نظر المعارضة، مما يؤدي إلى تحرر الحكومة من رقابة المجلس².

عملت المعارضة السياسية المغربية منذ وضع أول دستور للدولة في المطالبة بتغيير للنظام السياسي للدولة، إلا أن السلطة لم تستجب إلى تطلعات المعارضة، وكانت دائما تتبنى إصلاحات دستورية فقط جزئية وليست جوهرية تتعلق إما بغرفة البرلمان وغيره من المؤسسات والقوانين الأخرى، أما من حيث طبيعة علاقاتها بالسلطة السياسية (المؤسسة الملكية)، فلقد إمتازت منذ البداية بنوع من التوافق ثم عرفت مرحلة أخرى من الصراعات والتجاذبات إلى غاية سنة 1975، ليسمح أخيرا للمعارضة السياسية وبمختلف القوى السياسية بالمشاركة في إدارة الحكومة³.

ومن حيث إستيعاب المعارضة السياسية ومشاركتها في السلطة، لم تتحقق مشاركتها إلا جزئيا من خلال إدماجها في إدارة الجهاز الحكومي التنفيذي، بحكومة إئتلافية تضم كل من أحزاب اليسار (أحزاب الكتلة الديمقراطية)، إلى جانب أحزاب الوسط في 14 مارس 1998 (حكومة اليوسفي)، أين حصلت فيها على ثلث مقاعد البرلمان في الإنتخابات التشريعية لتكون أول مشاركة للمعارضة في السلطة منذ إستقلال المغرب⁴.

«...ومن ثم حكومة بنكيران في عام 2011، "كثاني حكومة معارضة تشارك في السلطة"، كما قامت السلطة بمبادرات اصلاحية اجتماعية قلصت الضغوط الاجتماعية والاقتصادية والثقافية»⁵.

¹ سفيان فوكة، "الاستبداد السياسي وأشكاله المعاصرة؛ بحث في أسباب الاستدامة في المنطقة العربية"، مركز المجدد للبحوث والدراسات، (2021)، ص.13.

² لبنى حشوف، أثر الأحزاب السياسية على الأنظمة الدستورية المعاصرة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 7، (2017)، ص.393.

³ أحمد لشهب، "دور الإصلاحات السياسية في التحول الديمقراطي بالمغرب"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3)، ص.ص.121-127.

⁴ عبد الإله بلقزيز وآخرون، أزمة المعارضة السياسية العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001)، ص.ص.17.18.

⁵ رحمة بن سليمان وآخرون، مرجع سابق، ص.219.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أما المعارضة السياسية في تونس تختلف عن نظيرتها في المغرب وإتسم تواجدها ضمن الحزب الواحد وهو ما سمح به الرئيس بورقيبة حرية تأسيس أحزاب معارضة شريطة الإلتزام بالنهج السياسي القائم¹، فالمعارضة التونسية ممنوع من مزاوله إلا بمقدار ما يسمح به الرئيس بورقيبة وبما يوافق عليه كونه هو الدستور وهو الدولة والحزب²، وبخصوص الحركة الإسلامية لم تكن تابعة أو ناشئة من طرف الحزب الدستوري الحاكم فهو كان يرى بأن ليس لها فائدة تذكر كما مورس على أعضائها التعسف واعتقالات وشكل أصحاب التوجه الاسلامي من أخطر التحديات التي واجهت الحكومة آنذاك إلى جانب الإتحاد العام للعمال التونسيين بصفته حزب المعارضة ومع دخوله في نزاعات مع السلطة تولد عنها أحداث دامية في 1978³، وصدرت خلال سنة 1974 أحكام بالسجن ضد 175، معظمهم ينتمون إلى طلاب بعثيون، وماركسيون وصور في حقهم تهم التخطيط بإطاحة النظام⁴، وفي فترة حكم بن علي فالعلاقة بين الدولة والقوى المعارضة بقيت غلى حالها، ولم يطرأ عليها اي تغيير واكبر دليل في الانتخابات التشريعية التي أجريت في 1989 فاز حزب التجمع الدستوري الديمقراطي وهو الحزب الحاكم بأغلبية المقاعد بفعل إعماده على نظام القائمة الإنتخابية المطلقة⁵.

إن مسألة عدم وصول الأحزاب المعارضة للسلطة في الدول المغاربية (المغرب-تونس)، يعود بالأساس إلى المجال السياسي من حيث غياب مبدأ التداول على السلطة من جهة ما يفرزه صندوق الاقتراع ومن جهة ثانية غياب البيئة السياسية الداعمة والمحفزة والجاذبة للعمل السياسي⁶، على خلاف ما هو معمول به في الدول الديمقراطية إذ يقتضي على هذه النظم إن كانت نظم ملكية أو نظم جمهورية والتي تراعي مبدأ التداول على السلطة كمبدأ دستوري وهو ما تظهره الممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية التي يمارسها أفرادا ينتخبون ويكونوا مسؤولين أما المجالس النيابية وأمام من إنتخبهم بالتالي ممارسة السلطة التنفيذية لا تتركز في يد الملك مثلما هو قائم في النظم الغير ديمقراطية. « وهو ما عبر عنه محمد عابد الجابري في تعريفه للتعددية: وجود

¹ إسماعيل معارف، مسارات التحول الديمقراطي في المنطقة العربية، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013)، ص. 137.

² عبد الدين بن عمر اوي، مرجع سابق، ص. 119.

³ ثم خاض الإتحاد انتخابات عام 1981 بقائمة مشتركة من مرشحي الحزب الدستور الاشتراكي والاتحاد العام للعمال التونسيين مما خدم وجود المعارضة في تونس تطور البلاد نحو النظام التعددي، للإطلاع أنظر: ثناء فؤاد عبد الله، مرجع سابق، ص. 185.

⁴ عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، (ج. 1، بيروت: مركز الطباعة الحديثة، 1979)، ص. 726.

⁵ لمزيد من التفاصيل حول المعارضة السياسية في فترة حكم بن علي أنظر: إسماعيل معارف، مرجع سابق، ص. 137.

⁶ عبد الدين بن عمر اوي، الشرعية الديمقراطية في الدول المغاربية تونس-الجزائر-المغرب مظاهر التأزم ومتطلبات البناء، (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021)، ص. 31.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

مجال إجتماعي وفكري يمارس الناس فيه ...السياسة، بواسطة الحوار والنقد والإعتراض والأخذ والعطاء، وبالتالي التعايش في إطار السلم القائم على الحلول الوسطية المتنامية»¹.

أما بخصوص النظام الحزبي والانتخابي المتبع حسب كل دولة، بالنسبة للنظام الانتخابي المتبع في المغرب نظام الاقتراع التمثيل النسبي على اساس اكبر البقايا وبلوائح مغلقة، بحيث نسبة اللوائح المحلية يجب أن تحصل على نسبة 6 أما اللوائح الوطنية²، بالتالي نكون أمام نظام إنتخابي المعتمد الذي لا يسمح لأي حزب بتحقيق الأغلبية³، ومن وبما ان حق المواطن في المشاركة في صنع القرار لا سيما على المستوى المحلي هو حق يكفله الدستور⁴.

وفي تونس أعيد هندسة النظام الانتخابي وفقا لمتطلبات المرحلة الإنتقالية وإعتماد نظام التمثيل النسبي لانتخاب المجلس التأسيسي مما يسمح بتمثيل الأحزاب السياسية الصغيرة للمشاركة ومشاركة المرأة التونسية بنسبة 25 من إجمالي مقاعد في البرلمان دون الحاجة لإعتماد الكوتة، إذ يساعد هذا النوع من الاقتراع على عدم إحتكار السلطة، إلا أن المغرب عكس الحالة التونسية، إذ تعتمد كما قلنا نظام التمثيل النسبي مع أكبر البقايا مما كرس في عدم الإستقرار السياسي وحال دون إفراز أغلبية منسجمة قادرة على تشكيل حكومة، وهو ما مكن القيادة في المغرب بالتحكم في الأدوات الحزبية بشكل أحادي من خلال تعيين وكلاء للوائح والتحكم في اللائحة الوطنية للنساء والشباب وهو ما يتعارض مع مبادئ الديمقراطية⁵.

¹ وهذا السلم القائم على الحلول الوسط يتطلب عدم إحتكار السلطة، وإنما تداولها بين الإتجاهات السياسية المنظمة، ممثلة في الأحزاب والحركات السياسية، للإطلاع أنظر: علي خلفية الكواري وآخرون، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 2002)، ص.ص.54.55.

² زين العابدين معو، راندة حمايزية، "تجربة الإصلاح السياسي الدستوري في المغرب بعد 2011"، مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي، العدد9، (جوان2018)، ص.20.

³ عبد الفتاح نشأت، "الانتخاب والمعارضة في المغرب: بين التحول الديمقراطي وإستمرارية النظام السلطوي"، (رسالة لنيل درجة الماجستير في الديمقراطية وحقوق الانسان)، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2009، ص.94.

⁴ فوزية قاسي، "المواطنة الديمقراطية في الدول العربية: الواقع والتحديات"، مجلة القانون المجتمع والسلطة، العدد 1، المجلد 5 (الجزائر: 2016)، ص.142.

⁵ فؤاد أعلوان، الانتخابات والانتقال الديمقراطي في الدول المغاربية: المغرب الجزائر وتونس نموذجا، مركز القاهرة للدراسات وحقوق الانسان رواق عربي، (م.26، ع.2)، ص.ص.32-33.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

إن مجمل الدساتير العربية تتضمن حرية تكوين الجمعيات، وهناك من يضيف إشارة خاصة إلى حق تكوين الأحزاب السياسية... كما تميل التدابير الدستورية العربية إلى تفصيل أكثر في تحديد حرية تكوين الجمعيات فتضيف قيوداً تؤدي بمجملها إلى تضيق حاد لنطاق هذا الحق وحتى أن كان النص إيجابياً...¹، في المملكة المغربية تميزت منذ استقلالها بالانفتاح والتعدد عكس ما كان سائداً عن الدولة التونسية،² في حين انفرد المغرب بالأخذ بالتعددية الحزبية ومنع نظام الحزب الواحد، كما أن المنطلق المعتمد به في المغرب في التعامل مع الأحزاب السياسية الهادف إلى صياغة تعددية حزبية شكلية فاقدة أي معنى للتعددية السياسية، تعددية فعلية شكلية نتيجة فعل سلسلة من القوانين التي تمنع الحزب الوحيد.³

وهو ما سنراه بالنسبة للقوانين التي تنص على تكوين وتنظيم الأحزاب والانتخابات في المغرب وتونس إذ نجد أن الدستور المغربي لسنة 1996 في المادة 3 من الباب الأول نص على حرية إنشاء الأحزاب السياسية "الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم، ونظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع" ⁴ حسب ما جاء في الدستور وحسب المادة التي تنظم عمل الأحزاب السياسية فهنا نجد أن النظام السياسي المغربي عمل على غرار التعددية الحزبية ومنع من تواجد نظام الحزب الواحد، إلا أنه حصر عمل الأحزاب وعمل على التضيق عليها من خلال إقتصارها إلا في الاكتفاء في تنظيم المواطنين وتمثيلهم.

ومع مجيء دستور 2011 عمل النص الدستوري على توضيح أكثر بشأن نشأة وتنظيم وعمل الأحزاب السياسية وأضاف كذلك قيود على بعض الأحزاب المحصورة أنه فصل في عمل الأحزاب بحيث نصت المادة السابعة من الباب الأول على "تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم... وفي نطاق المؤسسات الدستورية" كما أضاف المشرع "تؤسس الأحزاب وتمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون" ⁵. ويفهم مما نصت عليه هذه النصوص أن النظام السياسي التونسي إعتنق عقيدة الحزب

¹ باسل يوسف بجك وآخرون، الدستور في الوطن العربي: عوامل الثبات وأسس التغيير، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006)، ص. 63.

² إسماعيل معارف، مرجع سابق، ص. 108.

³ عبد الدين بن عماروي، مرجع سابق، ص. 123، 120.

⁴ دستور المملكة المغربية لسنة 1996، مرجع سابق، ص. 111.

⁵ دستور المملكة المغربية 2011، ص. 7.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الواحد مما..¹ «فتونس "في عهد البورقيبي غلبت" عليه السمة الأحادية الحزب إحتوى فيها كل الفئات السوسوي مهنية قصد توسيع مجال هيمنة الحزب على كل المنظمات خدمة لبرامج الحكومة وهي في الأخير برامج الحزب الحاكم»²، فالحزب الدستوري « رغم أنه حزب جيد التنظيم وذو جماهير واسعة إلا أنه ليس حزبا جماهيريا دستوريا، وليس حزبا شموليا ولا تستطيع تصنيفات علماء السياسة الغربيين أن تفسر على نحو ملائم الحزب السائد في تونس»³.

لتعرف بعدها دول المغرب العربي (المغرب-تونس)، تحولات في هذا الشأن وتشهد نظمها الحزبية مرحلة جديدة كالتوسع في نشأة الأحزاب، ومنح المواطنين الحقوق كالحريات السياسية والمدنية، حتى وإن كانت تختلف درجات تفاوتها مع حرص الحكومات بالأخذ بميثاق حقوق الإنسان والإلتزام فيه⁴، وعلى هذا إتخذت المغرب حزمة من الإصلاحات في 1992 ولأول مرة تساهم الأحزاب السياسية المعارضة، كأول خطوة نحو الإنفتاح السياسي، لتُصبح بعدها فكرة إشراك المعارضة في الحكم والوزيرالأول يعين منها فكرة محتملة جداً⁵، وهو ما حدث فعلاً بعد التوقيع بين السلطة والأحزاب السياسية بما يعرف بـ ميثاق الشرف في 1997، وتكليف المعارضة بتشكيل الحكومة والتي ضمت سبعة أحزاب، أما عن الخارطة الحزبية فقد تشكلت من عدة إتجاهات (قومية أو يسارية أو ليبرالية أو إسلامية)، ومنها من إرتبط بالحركة الوطنية ويبلغ مجموعها 29 حزبا⁶.

وهو نفس الأمر الذي سلكته تونس، إنفتاح نحو التعددية الحزبية وظهور عدة أحزاب على الساحة السياسية من مختلف التيارات فقد كان عدد الأحزاب 34 حزبا ليصل عددها بعد الثورة غلى 150 حزبان من بين هذ الأحزاب تتواجد منها المعارضة لنظام بن علي تطالب بضرورة إسقاط النظام الحاكم لبن علي مطالبة بإنشاء نظام ديمقراطي، كحزب العمال الشيوعي التونسي⁷.

¹ عبد الدين بن عماري، مرجع سابق، ص.117.

² المرجع نفسه.

³ هشام محمود الأقداحي، التنظيمات الحزبية في الدول النامية، (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2016)، ص.177.

⁴ ثناء فؤاد عبد الله، مرجع سابق، ص.148.

⁵ عمر بندورو، مرجع سابق، ص.6.

⁶ اسماعيل معارف، مرجع سابق، ص.ص.110-112.

⁷ عبد الدين بن عماري، "أزمة بناء أنظمة سياسية قائمة على أسس الشرعية الديمقراطية واثرها على التجربة التكاملية في المغرب العربي"، مجلة مدارات سياسية، المجلد 1، العدد 4، (مارس 2018)، ص.19.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

إلا أن ما يعاب على النظم الحزبية في الدول المغاربية (المغرب-تونس) تفتقر للتنظيم وتفتقد إلى وجود الديمقراطية الداخلية تنظيمياً وممارسةً، على جانب ما يتصف به المشهد الحزبي المغربي ظاهرة التشرذم الحزبي، و الترحال من حزب لآخر أو بما يسمى بالتجوال السياسي، وما هو إلا دلالة على الهشاشة الإيديولوجية التي تقوم عليها الأحزاب¹، مع وجود بعضاً من الأحزاب وخاصة الموالية للحكومة تشارك في الانتخابات دون طرح برنامج سياسي أو انتخابي وتعتمد على التعصب القبلي أو مساندة أجهزة الدولة²، وما يعاب على الأحزاب السياسية في تونس أنها ضعيفة وعاجزة عن القيام بأدوار فعالة في العملية السياسية بسبب تقادم أفكارها وإيديولوجيتها وأساليبها في الدعاية³.

وفي مجال المشاركة السياسية التعددية لهذه الأحزاب ووصولها السلطة، بالنسبة للمغرب فقد تشكلت لأول مرة عام 1997 حكومة تقودها المعارضة بقيادة "عبد الرحمن اليوسفي" رئيس أكبر حزب إشتراكي معارض⁴، وفي إطار الانتخابات التشريعية لسنة 1997 فقد بلغت نسبة المشاركة بـ 58.30 % مقارنة بسنة 1993 أين كانت 62.3% وتعد ظاهرة الإمتناع عن التصويت من بين أبرز الاختلالات التي غلبت على المشهد السياسي المغربي⁵، أما الانتخابات البرلمانية لسنة 2002 حصل حزب العدالة والتنمية على 42 مقعداً مما جعله ثالث حزب من حيث عدد المقاعد في البرلمان وشكل ذلك تفاؤلاً للعديد⁶، في المقابل جسدت التناقض الحاصل ولم يتطابق مع روح الدستور بحيث قام الملك محمد السادس بتعيين رئيس الوزراء مستقل وهو "إدريس جطو" أي أنه غير تابع للأحزاب المشاركة في الانتخابات متجاوزاً الإلتزام بتعيين رئيس الحزب الفائز كرئيس وزراء⁷. وإلى هنا يمكن القول أن نتائج هذه الانتخابات كانت مخيبة الآمال في ظل إستمرارية الهيمنة التي يمارسها الملك على السلطة التنفيذية والتشريعية، فهو بذلك كيف ما شاء يتجاوز كل الصلاحيات الدستورية مما أوقعه في التناقض.

¹ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.ص 88-95.

² أحمد ثابت، التحول الديمقراطي في المغرب، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1994)، ص. 83.

³ محمد سليمان، مصطفى مرضي، "تجربة التحول الديمقراطي في تونس: فرص ومخاطر"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 7، العدد 2، (2021)، ص. 595.

⁴ عبد الفتاح نشأت، مرجع سابق، ص. 91.

⁵ عبد الدين بن عماروي، مرجع سابق، ص. 203.

⁶ نشأت عبد الفتاح، مرجع سابق، ص. 92.

⁷ إسماعيل معارف، مرجع سابق، ص. 115.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وفي الإنتخابات التشريعية 2007 شارك فيها 33 حزبا سياسيا من بينهما حزبين إسلاميين آخرين (حزب البديل الحضاري، وحزب النهضة)، وقد إنخفضت نسبة المشاركة السياسية حسب المراقبون حوالي 37% مشكلة أدنى نسبة مشاركة مقارنة بسنة 2002 إذ سجلت بـ52% ما يدل على وجود عزوف سياسي عن الإنتخابات¹، وفي ظل المرحلة الإنتقالية التي عاشتها المغرب بالتوازي مع صياغة الدستور 2011، ووجود إنتخابات من نفس السنة، إلا أنه لم تسهم هذه الإنتخابات بأي شكل من الأشكال في نجاح عملية الإنتقال الديمقراطي في إطار عدم توافر بيئة سياسية وقانونية سليمة وداعمة كأرضية في إجراء الإنتخابات، إلى جانب الإستغلال الأمثل لنفوذ النظام السياسي بما يخدم مصالحه في توجيهه لإرادة الناخبين²، وبغض النظر من تواجد حياة النيابية في المغرب ومجال واسع للحريات المدنية والسياسية، إلا أن المشهد السياسي مازال يتسم سواء بتدخل الإدارة أو بالإستعمال الغير المشروع للمال لشراء الذمم وإفساد الحياة السياسية سواء بالتضييق، أو بتزوير إرادة الشعب في الإقتراع³، وقد شكلت إنتخابات التشريعية لسنة 2016 الإستثناء بحيث شهدت المغرب نوعا من الصراعات بين الأحزاب السياسية (حزب العدالة والتنمية وحزب الاستقلال)، وبين الدولة العميقة، مما أعيد تنظيم إنتخابات ثانية بمشاركة 36 حزبا سياسيا صص، وإنتهت لصالح حزب العدالة والتنمية بالمرتبة الأولى بـ98 مقعدا في الدوائر المحلية و27 مقعد في الدائرة الانتخابية الوطنية، ثم يليه حزب الأصالة والمعاصرة بفوزه بـ81 مقعد بالدوائر المحلية و21 مقعد في الدائرة الانتخابية الوطنية⁴. أما الإنتخابات التشريعية الأخيرة والتي أجريت في السنة الماضية 2021 شارك فيها 32 حزب، وكان الفوز من حليف حزب التجمع الوطني للأحرار بـ102 مقعد، والمرتبة الثانية لحزب الأصالة والمعاصرة بـ86 مقعد في حين يليه حزب الإستقلال بحصد 81 مقعد، وقد بلغت نسبة المشاركة السياسية بـ50.18% نوعا من التحسن إذا ما قورنت بسنة 2016 بـ43%⁵.

¹ عبد الفتاح نشأت، مرجع سابق، ص.ص.94.95.

² فؤاد أعلوان، مرجع سابق، ص.37.

³ عبد الإله بلقزيز، مرجع سابق، ص.25.

⁴ الحسن حما، "المغرب: المشهد السياسي إنتخابات وإحتجاجات" في: محمد السبيطلي (محرر)، **تعثر الإنتقال الديمقراطي وصعوبات إقتصادية 2016-2017**، (دراسات المركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، أكتوبر 2017)، ص.ص.40.41.

⁵ عبد الغني الباهي، "الإنتخابات التشريعية بالمغرب 2021 ونهاية القطبية الحزبية، (قطر: مركز الجزيرة للدراسات، 2022)، في: <https://studies.aljazeera.net> (7 أوت 2022).

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أما من حيث طبيعة المشاركة السياسية التي عاشتها تونس فقد إتسمت بإبقاء النظام في الإعتدال على المرشح الواحد مما كرس تعاقب 9 إنتخابات رئاسية أجريت كلها بمرشح واحد¹، وفي مرحلة ما بعد الإنتقال الديمقراطي عرفت تونس 5 حكومات، حكومة قبل إنتخابات المجلس الوطني التأسيسي، وأربعة حكومات جاءت بعد نفس الانتخابات...²، وبالرجوع للإنتخابات التعددية الرئاسية في مرحلة حكم بن علي نجد في 1994 إتسمت بتأييد الأحزاب المعارضة لرئيس زين العابدين والذي فاز بنسبة 99 %، في حين إتسمت الإنتخابات الرئاسية لـ 1999 بوجود منافسين لبن علي كخطوة نحو تكريس التعددية وذلك بمشاركة آخرين ينافسون بن علي في الرئاسيات وهم المرشح محمد بلحاج عمور، وعبد الرحمن تليلي إلا أن الفوز كان كذلك لصالح بن علي لعهدته الثالثة وبأغلبية مطلقة، لينتكر نفس السيناريو في إنتخابات الرئاسية لسنة 2004 لكن هذه المرة بترشح أربعة أشخاص وأسفرت النتائج لصالح بن علي توليه لعهدته رابعة على التوال لكن بنسبة منخفضة على سابقتها بـ 94 %، وفي الإنتخابات الرئاسية لعام 2009 تنافس فيها كل من زين العابدين إلى جانب ثلاث قادة من أحزاب معارضة وحسمت نتائجها بفوز بن علي للمرة الخامسة على التوال بنسبة 89.62%³. ومن تتبعات المسار الإنتخابي الرئاسي يلاحظ غياب النزاهة والشفافية، إلى جانب عدم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بإجراء الإنتخابات الرئاسية و التشريعية بيوم واحد، وفي موازاة ذلك على الانتخابات التشريعية والتي حسمت نتائجها كالرئاسيات⁴.

أما على مستوى الإنتخابات البرلمانية لفترة حكم بن علي، أجريت هي الأخرى بنفس اليوم الذي تم فيه إجراء الإنتخابات الرئاسية، وفي إنتخابات التشريعية لسنة 1994 تم إجرائها وفق تعديل قانوني مما سمح للأحزاب المعارضة بالمشاركة، بالتالي زاد عدد المقاعد البرلمان إلى 163 بعد أن كان 144 وفق أسلوب القائمة المطلقة، وكانت نتائجها لصالح حزب التجمع الدستوري الديمقراطي بـ 144 مقعدا والباقي من المقاعد

¹ محمد زيتوني، إدارة المرحلة الإنتقالية ومسارات التحول والإنتقال الديمقراطي في تونس ومصر 2011-2014، (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021)، ص.65.

² حكومة السبسي بقيادة الباجي قائد السبسي وهو مستقل وحكومة الجبالي بقيادة حمادي الجبالي من حركة النهضة وحكومة العريض بقيادة علي لعريض من حركة النهضة وحكومة جمعة بقيادة علي جمعة وهو مستقل وبعدها حكومة الصيد بقيادة الحبيب الصيد وهو مستقل أيضا .، للإطلاع أنظر: محمد زيتوني، مرجع سابق، ص.31.30.

³ شهرزاد صحراوي، "هيكلة التحول الديمقراطي في المنطقة المغاربية دراسة مقارنة: تونس الجزائر المغرب" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية)، جامعة محمد لخضر، بسكرة، 2013، ص.ص.51-54.

⁴ محمد سليمان، مصطفى مرضي، مرجع سابق، ص.596.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

يوزع على الأحزاب المخصصة لتمثيل المعارضة، نفس الأمر تكرر في نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1999 جرت هذه الانتخابات هي الأخرى وفق قانون جديد يدمج بين نظامي الانتخابات القائمة المطلقة والتوزيع النسبي، بحيث جرى التنافس على 148 مقعد بالقائمة الحزبية المطلقة والمتبقي من عدد المقاعد يتم توزيعها على المعارضة المشتركة في الانتخابات، إلا أن نتائجها هي الأخرى لصالح الحزب الحاكم بالفوز بأغلبية المقاعد بـ148 مقابل 34 مقعدا توزعت بين الأحزاب السياسية الأربعة.¹

كذلك نفس الأمر تكرر مع الانتخابات التشريعية لسنة 2004 ومن نفس السنة التي أجريت فيها الانتخابات الرئاسية غير أن هذه المرة كان التنافس بين 7 أحزاب على 189 مقعدا، والفوز كان من نصيب الحزب الحاكم بـ152 مقعدا أما باقي المقاعد 37 تم توزيعها لصالح الأحزاب الغير متحصلة على أغلبية، وبخصوص الانتخابات التشريعية لسنة 2009 تم رفع نسبة تمثيل المعارضة في البرلمان لأول مرة إلى 25%، وغرتفع عدد المقاعد إلى 214 ، ونتائجها مرة أخرى لصالح الحزب الحاكم حزب التجمع الدستوري بـ161 مقعدا². «...وبفوزه بأغلبية ساحقة في البرلمان لسنة 2009، مما شكك في نزاهتها ووصفت بالمهزلة من طرف المعارضة وشككت المنظمات الدولية الغير حكومية في نزاهتها»³. الآن ما يعاب على المشاركة السياسية في تونس فالانتخابات كثيرا ماتفقد الصفة الديمقراطية سواء من حيث عدم احترام الآجال الدستورية بتمديد العهدة، أو بمنع الأحزاب والجماعات المعارضة من الترشح ولعل ما يميز النظام الجمهوري في تونس هو المبالغة في الاقصاء الشركاء وقمع الخصوم وتفريغ العملية الانتخابية من مضامين المشاركة وتحويل المؤسسات النيابية ومؤسسات المجتمع المدني إلى هياكل شكلية يسيطر عليها الحاكم⁴.

وبالرجوع الى مختلف المعطيات التي أوردناها حول المسار الانتخابي للرئاسيات والتشريعات في فترة حكم بن علي نلاحظ دائما ما تكون نتائج الانتخابات الرئاسية بالرغم من فتح التعددية والغاء الشخص الواحد إلا أن نتائجها كانت دائما لصالح فوز بن علي لخمس عهديات متتالية مما يؤكد على الهيمنة التي مارسها بن علي على الانتخابات الرئاسية والفوز يكون من حليفه ككل مرة، في حين أن الانتخابات البرلمانية هي الأخرى

¹ شهرزاد صحراوي، مرجع سابق، ص. 52-53.

² المرجع نفسه، ص. 53-54.

³ محمد سليمان، مصطفى مرضي، مرجع سابق، ص. 596.

⁴ محمد زيتوني، "إشكالية التحول الديمقراطي في الانظمة السياسية العربية"، مجلة المعيار، المجلد 24، العدد 52، (2020)،

ص.ص. 886-889.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

لصالح الحزب الدستوري (الحزب الحاكم) بالرغم من إتخاذ إصلاحات قانونية ودستورية ككل مرة بالتزامن مع إجراء الانتخابات، إلا أنها لم تكن من أجل تطبيق التعددية وبلوغ درجات من الديمقراطية، بل مجرد إجراء روتيني لإسكات المعارضة، بدليل أن نتائجها كانت دائماً من نصيب الحزب الحاكم بالحصول على مقاعد بفارق كبير جداً ما يوحي لنا هيمنته على الحياة السياسية، و تقزيم المعارضة السياسية والتشكيك من نزاهة الانتخابات سواء رئاسية كانت أم تشريعية.

«...ومن خلال مرحلة الثورة التونسية التي إنتهت بنجاحها في "إنهاء حكم بن علي" وإجباره على مغادرة البلاد، وهي مرحلة إستمرت بنقل السلطة بناء على أحكام الدستور...»¹، وبناءاً على ذلك تشكلت أول حكومة تونسية بعد الثورة مُنبثقة من خيار الشعب وإكتملت أركان النظام السياسي الإنتقالي في إطار من الشرعية الإنتخابية... لتعرف تونس بعدها مرحلة جديدة من تاريخها السياسي².

وبخصوص إنتخابات بعد الفترة الإنتقالية، نُظمت إنتخابات رئاسية في 23 نوفمبر 2014 وإُعْتُبرت الإنتخابات الوحيدة التي كانت تعددية حرة ونزيهة، بمشاركة 27 مترشح وإنسحب 5 مترشحين وكانت الجولة الأولى لصالح قائد السبسي والمنصف المرزوقي ولقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الدورة 62.9 %، وبسبب عدم حصولهم في الدورة الثانية على نسبة 50% أعيدت الجولة وإنتهت بفوز الباجي قائد السبسي وبلغت نسبة المشاركة السياسية 60.11%³، أمّا الإنتخابات البرلمانية فقد كان الفوز من حليف حزب نداء تونس بظفر 86 مقعداً، يليه حزب النهضة بـ 69 مقعد، وتبقت 62 مقعداً فقد تم توزيعها بين الأحزاب ذات التوجهات المختلفة⁴ وفي إنتخابات الرئاسة لسنة 2019، شارك فيها الأكاديمي قيس السعيد والذي أعتبر داعم قوي لمطالب الثورة التونسية وقد كان الفوز في هذه الإنتخابات من حليفه بـ 72.17 %، وتم إنتخاب رئيس بشكل ديمقراطي بعيداً

¹ عدنان زروقي ، عبد الدين بن عمرأوي، "تعثر الإصلاح السياسي وتحديات البناء الديمقراطي للدولة في تجارب ما بعد الحراك: الدول المغاربية"، مجلة الميدان للدراسات الرياضية والاجتماعية والانسانية، المجلد، 2، العدد، 7، (جوان 2019)، ص. 207.

² محمد زيتوني، مرجع سابق، ص. 31.30.

³ إذ أنهت هذه الإنتخابات المرحلة الإنتقالية رغم تأخرها وطول مدة الفترة الإنتقالية إلا أنه بإجراء هذه الانتخابات إكتملت المؤسسات السياسية الرسمية التي ترسم وتنفذ السياسة العامة في تونس، للإطلاع أنظر: المرجع نفسه، ص. 65-67.

⁴ لمزيد من التفاصيل حول حيثيات تشكيل الحكومة الوطنية، أنظر: مارينا اوتاواي، تر: أحمد عيشة، "تونس الأحزاب السياسية والديمقراطية في أزمة"، (مركز ويلسون، أغسطس 2021)، ص. 3. في <https://bit.ly/2TGWXTe>، (2022/10/10).

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الحرس القديم ورموز الفساد، ومن نظم وقاد حملته الإنتخابية مجموعة من الشباب المتطوعين بعيدا عن قنوات الإعلام، وبدون أية تكتلات سياسية¹.

وفي إطار المشاركة السياسية تحديداً فيما يخص مشاركة المرأة المغربية ومدى فعاليتها في الحياة السياسية فكثيرا ما تقيدها التقاليد والعادات بحكم سياق الإنتماء الذي تتواجد به، كون المجتمع المغربي مازال ينظر في إنخراط المرأة وترشيحها عملا مبتذلا، مشكلا بذلك عائق يحد في مشاركتها وإنخراطها في العمل السياسي²، وهو ما كان واضحا في مشاركة المرأة المغربية في الفوز بمقاعد في الإنتخابات البرلمانية سنة 1977 بحيث لم تتجاوز 0.6% لتستمر وضعيتها على ما هي عليه إلى غاية سنة 2022 أين ارتفعت فيه نسبة مشاركتها إلى 10.9% ووصول 35 امرأة مغربية إلى مجلس النواب، ثم ترتفع إلى 60 مقعد بعد أحداث 2011 بعد اعتماد نظام الكوتا³، وما اتضح في تشكيل الحكومة الجديدة المعنية في أكتوبر 2020 حيث لم تتعدى نسبة حضور المرأة 17 في المئة وهو ما يخالف مقتضيات الدستور الذي يؤكد على المساواة بين الرجل والمرأة ويجعل المرأة المغربية بعيدة كل البعد عن صنع القرار السياسي خاصة في ظل عدم تقلد الوزيرات المعينات مناصب بما يعرف بوزارات سيادية بعد انتخابات 2019⁴.

أما وضعية المرأة التونسية في إطار مشاركتها السياسية كانت منعقدة مقارنة بنظيرتها في المغرب فقد مورس بحقها إقصاء قانوني يمنعها من المشاركة والتصويت وإقتصرها فقط على الذكور وسرعان ما تم تعديل القانون الانتخابي، والغي التمييز في حقها واصبحتناخبة ومترشحة لتبلغ نسبة مشاركتها 1989 ب 13 % ثم الى 30 % سنة 1994 لتعرف مشاركة المرأة في الإنتخابات بعد الثورة مسارا آخر إذ أحرزت نوعا من التقدم بنسبة 28.57⁵، وفق اعتماد التناسف العمودي في القوائم المترشحة⁶.

¹ فؤاد أعلوان، مرجع سابق، ص. 37.

² إسماعيل معارف، مرجع سابق، ص. 125.

³ قوي بوحنية وآخرون، "المشاركة السياسية للمرأة في الدول المغربية -في: قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغربية، (عمان: دار حامد للنشر، 2015)، ص. 254. 249.

⁴ باية بن جدي، سعيد ملاح، "المشاركة السياسية كآلية تحقيق التنمية السياسية والممارسة الديمقراطية في الوطن العربي: المعوقات والحلول"، مجلة الحوار الفكري، المجلد 12، العدد 14، (2017)، ص. 653.

⁵ قوي بوحنية وآخرون، مرجع سابق، ص. 261-257.

⁶ محمد زيتوني، مرجع سابق، ص. 139.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

إن أزمة الديمقراطية التي تعيشها هاته النظم لدول الدراسة (المغرب-تونس)، تترجم في وجود الارتباط الذي يربط بين حرية التعبير والتحول الديمقراطي، يجعل التعددية السياسية والفكرية مستحيلة دون وجود إرادة فعلية تقسح المجال لهذه الحرية التي تترجم مكونات النظام الديمقراطي في كل من الإرادة الحرة للمواطن والإرادة العامة للمجتمع من خلال قنوات المشاركة الانتخابية في صنع القرارات¹

الجدول 03: تحديد أوجه الشبه والإختلاف بين العوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة في كل من

المغرب وتونس.

مؤشر المقارنة	المغرب	تونس	أوجه الشبه أو الإختلاف بين المغرب-تونس
من حيث			
شكل الدولة	دولة بسيطة وموحدة	دولة بسيطة وموحدة	يتشابهان من حيث شكل الدولة في البساطة
نشأة الدولة وطبيعة النخب	نشأة الدولة تقوم على نخب تأسست على يد البرجوازية	نشأة الدولة تقوم على نخب على يد البرجوازية الوطنية والليبرالية الأجنبية	تتشترك هذه النخب السياسية الحاكمة في عدم وضوح توجهها السياسي لا ليبرالي ولا إشتراكي
طبيعة النظام السياسي	نظام سياسي ملكي مطلق (نظام سلطاني، تقليداني، مخزني، سلطوي إستبدادي بارتييمونيالي).	نظام سياسي جمهوري تسلطي دكتاتوري إستبدادي، (الشمولي البولييسي).	كلاهما نظم شمولية دكتاتورية، وثيوقراطية مغلقة وذلك يعود للإنفراد بالسلطة من نخب حاكمة، تفتقر إلى السند الجماهيري، يختلفان من حيث طبيعة النظام السياسي الأول ملكي مطلق، والثاني حكم فردي مطلق.
الفكر السياسي ومصدر شرعية النظام السياسي	فكر سياسي تقليدي مصدره تقليدي كالبعد الديني	فكر سياسي تقليدي مصدره الشرعية الثورية	كلاهما يلتقيان في فكر سياسي تقليدي، ويختلفان من حيث فكرة مصدر الشرعية، فالمغرب شرعية نظامه قائم على البعد (ديني، تاريخي، وراثي)، أما شرعية النظام التونسي على البعد (التاريخي-الثوري) المتمثلة في الحزب الطليعي.

¹ سفيان فوكة، "الوهن الديمقراطي في العالم العربي: الدولة الهشة وممانعة التغيير"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، المجلد 13، العدد 1، (جوان 2020)، ص. 106.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

مؤشر الإستقرار السياسي	تعددت صوره في (شغب، واضرابات، وإنقلابات..).	إتسم بالتضييق وممارسة القمع وكبت الحريات العامة	كلاهما نظم مغلقة سياسيا يغلب عليها طابع الإستقرار من عنفن ومراقبة الأفراد، مما تولد مشاعر عدم ثقة المواطن في الحاكم.
مؤشر المشاركة السياسية ومستوى الديمقراطية	نظام مغلق أوتوقراطي لا يقبل بالتداول على السلطة	نظام مغلق إستبدادي لا يقبل بالتداول على السلطة	كلاهما يتشابهان في غياب آليات الديمقراطية، وثقافة سياسية ضعيفة، ومشاركة سياسية شكلية موسمية، وتفتقر للفعالية، بسبب ضعف الأحزاب، وضعف تكوين وتأطير النخب
المعارضة السياسية	معارضة تابعة لسلطة النظام الأبوي وأخرى موالية لشكل النظام.	معارضة إتسمت ضمن الحزب الواحد من ثم طرأ التغيير إلا بعد سقوط حكم بن علي إلى التعددية الحزبية	كلاهما تعاني المعارضة في هذه النظم من جمود سياسي، وإنعدام حرية التعبير والإعلام، وعدم وصول الأحزاب المعارضة للسلطة، إلا في حالات إستثنائية من تاريخ نشاطها السياسي

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ما ورد في الدراسة.

من خلال المعطيات الواردة في الدراسة والجدول نلاحظ أن البيئة السياسية للإدارة العامة في كل من المغرب وتونس تلتقيان في العديد من النقاط وتتشركان في العديد من الخصائص مما يوحي على أن النظام السياسي لهذه النظم يفتقر لوجود مؤشرات الديمقراطية، ويشتركان في سمات محددة خاصة التاريخية منها وأهمية هذه العوامل التي شكلت طبيعة النظام السياسي، والنخب الحاكمة وطبيعة البيئة السياسية التي تتواجد فيها الإدارة العامة.

كون الضمانة الفعلية لنظم ديمقراطية يكمن في تقوية المؤسسات السياسية والإدارية في الدولة والمجتمع على أساس توفير حكومة تتسم بالكفاءة والإنجاز، وتوفير برلمان قوي ومجالس محلية منتخبة، وقضاء مستقل وفعال... وقدرات سياسية تعززها إنجازات النظام السياسي.¹

¹ سنوسي خنيش، "إدارة حماية البيئة في الجزائر"، أطروحة الدكتوراه، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية بالجزائر، الجزائر، 2005، ص.176.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

المطلب الثاني: المتغيرات والعوامل الاقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة.

تؤثر العوامل الاقتصادية بصور مباشرة أو غير مباشرة على أداء أجهزة الإدارة العامة ومن بين هذه المتغيرات المؤثرة على الإدارة العامة تتحدد في كل من التركيب الهيكلي الاقتصادي والذي يختلف من مجتمع لآخر بحسب أهمية القطاع الاقتصادي لكل دولة، بالإضافة الى عامل النظام الاقتصادي المتبع، و مستوى توزيع الثروة والدخل في الدولة وهذا ما سنراه في السويد كنموذج رائد في الرفاهية الاقتصادية وأهم العوامل الاقتصادية المؤثرة على الدارة العامة في كل من المغرب وتونس.

الفرع الأول: تركيب الهيكل الاقتصادي:

في الواقع ، كثيرا ما يختلف طبيعة التركيب الهيكلي بحسب الاقتصاد المتواجد لكل دول ويظهر ذلك من خلال إنعكاس دوره على أداء الإدارة العامة وفي أجهزتها ومنظوماتها وفي كثير من النواحي كالأهمية التي يوليها قطاع من القطاعات الاقتصادية لكل دولة وهذا ما سنوضحه في كل من السويد، والمغرب وتونس.

1. تركيبة الهيكل الاقتصادي للسويد:

تعد السويد حديثة العهد بعملية التصنيع وذلك بتحولها الكامل من مجتمع زراعي إلى دولة صناعية في أوائل القرن العشرين¹، «وأحدث التصنيع السريع وتيرة الانتقال من نظام حكم ريفي إلى نظام حضري»²، ومن مجتمع فقير ومتخلف يسوده الفلاحون إلى ديمقراطية برلمانية صناعي³، لقد حدثت النهضة الصناعية بالتزامن مع بروز طبقة العمال وتشكيلهم لنقابات عمالية أطلق عليها إسم الحركات الشعبية والتي كافحت من أجل الإستفادة من النمو الإقتصادي الذي إزدهر نتيجة النهضة الصناعية⁴، وإعتبرت هذه الحركات النقابية

¹ Sang-Chul Park, "Swedish economic integration into the european union as a latecomer: policy recommendqtions for Asian economic integration", Tokyo: Asian Development Bank Institute, May 2020, p3 (<https://www.adb.org/publications/swedish-economic-integration-european-union-latecomer>), Accessed 09/09/2022.

² Dimitris Tsarouhas, "Social democracy in Sweden", (New York:Tauris Academic Studies,2008), p.34.

³ Anders Lidström, "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge", in Frank Hendriks, Anders Lidström, John Loughlin, **The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe**, (Oxford University Press, 2010),p.264.

⁴ أحمد السيد النجار وآخرون، دولة الرفاهية الإجتماعية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص.259.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

شديدة الحراك مع الصراعات الاجتماعية والسياسية والفكرية بما يخص رفاهية المجتمع، والريح والأجر¹، وتوصلها إلى حل وسطي يُرضي الجميع بخصوص العمل ورأس المال من خلال عقد اتفاقية سالتجوبادن التاريخية لعام 1938 بين كل من الإتحاد السويدي لنقابات العمال (LO) وإتحاد أصحاب العمل السويدي (SAF)²، ولقد عززت هذه السياسة الاقتصادية كلاً من الترشيح وزيادة العدالة الاجتماعية صُممت من خلالها السياسة المالية للحكومة المركزية لإبقاء التضخم منخفضاً، بالتالي تقديم مستويات معيشية وأجور أعلى³، كان التغيير السياسي يحدث على خلفية التحول الاقتصادي السريع، و وضع أسس التنمية الاقتصادية⁴. «لتتبنى السويد بعد ذلك بما يعرف "ببيت الشعب"، و يعود الفضل إلى الإشتراكيون الديمقراطيون»⁵، وبموجبه فإن جميع السويديين يتم معاملتهم كأنهم يتواجدون داخل الأسرة الواحدة وفق المساواة مايعني التخلي عن الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين المواطنين أغنياء أو فقراء، حكاما أو رعايا...⁶

يتحدد الهيكل الاقتصادي من خلال الإعتماد على القيم الرأسمالية والأسواق المالية والمنافسة الحرة⁷، إلى جانب وجود شركات صناعية كبيرة ومركزة سهل التعاون بين رجال الأعمال والدولة⁸ ومع تركيز هذه الأخيرة على تعبئة الموارد وصب جُل إهتمامها بقضايا التنمية على المستوى المحلي وحتى الإقليمي⁹، والعمل على تطوير سياسة الرفاهية... وبناء أنظمة الضمان الاجتماعي وشجعت على التنقل في سوق العمل النشط وتوفير وظائف جديدة التي مكنت الأفراد للانتقال إلى المدن الكبرى في المناطق الصناعية¹⁰، لقد تحولت السويد من دولة زراعية بشكل أساسي إلى دولة صناعية سريعة التوسع وتواجد أكثر من النصف السكان في المدن مقارنة

¹ سمير أمين، في مواجهة أزمة عصرنا، (بيروت: مؤسسة النشر العربي، 1997)، ص.53.

² هشام محمود، الاقتصاد الاسكندنافي .. نموذج نجاح رغم الضرائب المرتفعة، (جريدة العرب الاقتصادية الدولية، الثلاثاء 2 يوليو 2019)، في <https://www.aleqt.com> (2022/08/26).

³ Hakan A Bengtsson, "The Swedish Model Conflict or Consensus", international policy analysis, November 2013, p.3 (<https://library.fes.de/pdf-files/id/10338.pdf>), Accessed 02/08/2022.

⁴ Dimitris Tsarouhas, Op.cit, p.34.

⁵ سمير أمين، مرجع سابق، ص. 54.

(*) وترجع تسمية "منزل الشعب"، وهو تعبير شهير صاغه رئيس الوزراء السويدي "ب. هانسون" في عام 1928

⁶ Rudolf Meidner, Why did the swedish model fail, **socialist register**, (vol.29, Mars 1993), p.211.

⁷ هشام محمود، مرجع سابق.

⁸ Dimitris Tsarouhas, Op.cit, p.34.

⁹ Anders Lidström, op.cit, p.273.

¹⁰ Hakan A Bengtsson, op.cit, p.3.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

بالريف¹، وهوما يدل على الإنتشار الجغرافي للهيكل الإقتصادي للدولة وبدرجة مرتفعة بحيث يتخصص كل إقليم في نشاط إنتاجي معين، فتكون جهود وأنشطة الإدارة العامة متجهة نحو تحقيق التكامل الإقتصادي القومي²، لذلك فإن التصنيع لا ينحصر في اقليم معين بل منتشر في كامل السويد ويشمل منتجات الصناعة السويدية المهمة كالآلات الزراعية والسيارات والطائرات والسفن، وصناعة الهندسة الكهربائية المعدات المستخدمة في إمدادات الطاقة والاتصالات والهواتف وهي من صادرات السويد المهمة³، ومن أولى بوادر الصناعة السويدية إرتفاع الطلب الدولي على إستيراد الخشب والحديد مما ساعد على تدفق الراس المال الاجنبي⁴، إن من عوامل هذا التحول في الهيكل الاقتصادي ونمو اقتصادي ملموس يعد من العوامل اللازمة في إتساع دولة الرفاه⁵ ويرى الباحث في الشؤون الأوروبية توماس كونراد أن أسباب النجاح الاقتصادي للنموذج الاسكندنافي، يعود إلى القيم الثقافية السائدة في المجتمع⁶.

2. تركيبة الهيكل الإقتصادي في المغرب وتونس:

إمتاز إقتصاد الدول العربية (المغرب-تونس) بالتبعية كونه كان خاضعا للإستعمار مشكلا بذلك إقتصادا بدائيا ومن مخلفات هذه التبعية سواء مستورداته التي تنحصر في سلع الإستهلاك الغذائية والصناعية أو بصادراته التي تقتصر كثيرا على بعض المواد الأولية⁷، وبما أنها دول متقاربة من الناحية الجغرافية إلا أنها مختلفة اقتصاديا، فالمغرب تعد ثاني أكبر إقتصاد في المنطقة المغاربية، ويعرف اقتصادها تنوع من حيث

¹ Dimitris Tsarouhas, Op.cit, p.34.

² محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.83.

³ محمد بن ناصر العبودي، إلى جنوب الشمال بلاد السويد، (الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2002)، ص.18.

⁴ بالتزامن مع انشاء السكك الحديدية وانشاء الاتصالات اضافة الى نمو منتجات الغابات والتعدين وتشغيل المعادن والهندسة الكهربائية، والصناعات الاستهلاكية الحديثة نمت بسرعة فائقة... للإطلاع أنظر:

Dimitris Tsarouhas, Op.cit, p.34.

⁵ ستاين كوهنل، "التنمية البشرية في الأنظمة الأسكندنافية"، محمد عابد الجابري وآخرون، التنمية البشرية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995)، ص.167.

⁶ هشام محمود، مرجع سابق.

⁷ عبد الحميد براهيم، أبعاد الاندماج الإقتصادي العربي وإحتمالات المستقبل، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط5، 1991)، ص.37.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

تصدير للمنتجات الزراعية والسيارات والاسمدة¹، «...وبحسب تقديرات سنة 2013 المغرب يحتوي على 10% من المدخر العالمي من الفوسفات»²، إلا أن هذا المورد لا يلبي كل إحتياجات الدولة وإقتصاد يستند بالأساس على الفلاحة بالدرجة الأولى، ما جعل التصنيع يتسم بالبطء وضعف في الاستثمار العمومي ومشاكل يعاني منها القطاع الزراعي بسبب تغيرات المناخ ومن جهة أخرى عدم تحقيق الإكتفاء الذاتي بسبب زيادة الطلب³. «أما تونس فهي بلد صغير جدا...تتواجد ضمن الدول ذات الدخل المتوسط وذات مصدر إقليمي مهم للمكونات الكهربية، وقطع غيار الآلات والمعدات الخفيفة»⁴، وبخصوص المعادن بحيث تتواجد تونس ضمن دائرة البلدان العربية التي تفتقر إلى مصادر الطاقة والمواد الأولية، أما المغرب فهي ضمن الدول التي تتوفر على موارد زراعية كافية ومواد أولية وامكانيات بشرية تساعد على زيادة طاقة انتاجها⁵، وفي مجال الزراعي تمثلت أهداف السياسة الزراعية لتونس بعد الاستقلال بتنمية وتنويع الإنتاج وسلكت الدولة خيارين أولهما تمثل في استخدام الوسائل الانتاجية. والثاني في اصلاح بنية الملكية الزراعية، الا أنها كنت سياسيات زراعية فاشلة ومخيبة، أما المغرب لجأت الى اعتماد على اصلاحيات تعلقة بالتقنيات اكثر للبنى الزراعية، اطلق عليها بعملية الحراثة⁶. «شهدت تونس صعوبات هيكلية ما أدى إلى تراجع في الاقتصاد بسبب انخفاض اسعار النفط وتراجع حجم المبادلات بالتزامن مع ظهور مشاكل داخلية كنقص الادخار والسياسات الغير رشيدة في الادارة»⁷.

ومن بين الإختلالات الهيكلية التي طالت دول المغرب العربي كتراجع أسعار الصرف، وضعف الرأس المال، ونقص الكفاءة في القطاع العام⁸. وفي سياق إعادة الهيكلة والتصحيح الإقتصادي فان تونس

¹ صندوق النقد الدولي، الإندماج الإقتصادي في المغرب العربي مصدر للنمو لم يستغل بعد 2018، (الولايات المتحدة الأمريكية: واشنطن، 2018)، ص.10.

² عمر أقاسم، "مسعود وبكادي، "التكامل الإقتصادي بين دول المغرب"، المجلة الجزائرية للإقتصاد والإدارة، العدد8، (2016)، ص.126.

³ حاكمي بوحفص، "الإصلاحات والنمو الاقتصادي في شمال افريقيا دراسة مقارنة بين الجزائر-المغرب-تونس"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 7، المجلد 5 (الجزائر: 2009)، ص.12.

⁴ صندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص.10.

⁵ عبد الحميد براهيم، مرجع سابق، ص.37.

⁶ منى رحمة، السياسات الزراعية في البلدان العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000)، ص.ص.115-124.

⁷ حاكمي بوحفص، مرجع سابق، ص.12.

⁸ مصطفى محمد العبد الله، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999)، ص.65.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

والمغرب تقع ضمن الدول العربية متوسط الدخل وليست متجانسة تماما، الا ان دول هذه المجموعة تشترك بعدة خصائص فهي تتمتع بقاعدة انتاجية متنوعة نسبيا كما انها تمتلك مؤسسات مالية واقتصادية متطورة الى حد ما¹.

فمستوى التقدم الإقتصادي يختلف من دولة إلى أخرى وهو ما يعود على إختلاف الهيكله لأجهزة الإدارة العامة، فكلما إنخفضت درجة التقدم الإقتصادي كلما إختلف أداء المنظمات العامة وغلب عليها البساطة²، وتعود الأسباب الكامنة وراء إختلاف أنماط التنمية الصناعية في هذه الدول بالدرجة الاولى الى الإيديولوجية التي تتبعها الدولة، إلى جانب الإستراتيجية الاقتصادية الاجتماعية ومستوى التقدم الاقتصادي فيها³، وما يشكل عقبة أما تقدم إقتصادياتها أنها ترتبط بالسوق الرأسمالية العالمية⁴، الا ان الاستثناء وقع على تونس إذ تمكن اقتصادها خلال العشريتين (1985-2004) المنصرمتين من تحقيق نتائج اقتصادية مرضية وتراجع إحتكار الدولة الشمولية والإنخراط في المنظومة الإقتصادية العالمية⁵، وبالرغم من كل هذا لم تستطع الدولة أن تبلغ مرادها في التنمية بسبب سوء تسيير الثروة واتساع الفجوة بين المدينة والريف وارتفاع معدلات الفقر⁶، فعلى المستوى الجغرافي إحصار الإستثمارات في مناطق المطلة على الشريط ساحلي ومناطق داخلية معزولة ومهمشة⁷، وما نجم عن سياسة اللاعدل في التوزيع وجود تفاوتات إجتماعية خلق صراع طبقي في الريف، وتسلط الجهاز البيروقراطي⁸.

¹ عبد الحميد براهيمى، مرجع سابق، ص.37.

² محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.82.

³ مختار بن هنية، "إستراتيجيات وسياسات التنمية الصناعية حالة البلدان المغاربية"، أطروحة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008)، ص.117.

⁴ عبد الحميد براهيمى، مرجع سابق، ص.37.

⁵ عبد الفتاح العموص، " نموذج الدول محدودة الموارد ومحاولة تحقيق الرفاهية الاجتماعية: تونس"، أحمد سيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.722.

⁶ سفيان فوكة، مرجع سابق، ص.313.

⁷ محمد سليمانى، مصطفى مرضى، " تجربة التحول الديمقراطي في تونس فرص ومخاطر"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، (م.07، ع.02، 2021)، ص.596.

⁸ عبد الدين بن عمراوي، مرجع سابق، ص.147.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الفرع الثاني: نوعية النظام الاقتصادي المتبع في كل دولة:

في الواقع يتحدد النظام الاقتصادي من خلال طبيعة التوجه والخيار الذي تسلكه كل دولة بحسب خصوصياتها إن كانت تعتمد على النظام الاقتصادي الرأسمالي أم النظام الاشتراكي ومستوى إنعكاسات النمط الاقتصادي المتبع على الإنتاج والتوزيع، بالتالي فما هي خصوصيات النظام الاقتصادي المتبع والتفاوت في كل دولة على أخرى؟

1. نوعية نظام الاقتصاد السويدي:

عندما يتم تبني نظام اقتصادي ذو توجه رأسمالي فإن دور الحكومة سيكون محدود للغاية، وستقتصر مهامها على الوظائف الأساسية كالأمن والعلاقات الخارجية فيكون دور منظمات الإدارة العامة وهياكلها محدودة¹، وإذا ما رجعنا إلى النمط الاقتصادي السويدي فهو يركز على مساندة الدولة كونها المسؤولة عن التنظيم والتمويل²، وكثيرا ما يختلف الاقتصاديون في تصنيف نوع النظام المتبع لدول الشمال، كون نموذج اقتصادي مختلط بحيث يجمع بين ميزات الرأسمالية مثل اقتصاد السوق والكفاءة الاقتصادية، وبعض ملامح النظم الاشتراكية الديمقراطية كالاهتمام بالأبعاد الاجتماعية مثل توزيع الدخل بشكل متساو³، جاعلة منه أفضل التجارب الأوروبية من خلال الدمج بين الرأسمالية القائمة على اقتصاد السوق، والاشتراكية القائمة على العدالة الاجتماعية⁴، بالتالي يطلق عليه عادة بإسم (النظام الاقتصادي المختلط)، فمعظم الشركات تابعة للقطاع الخاص، بينما الحكومة تمتلك بعض الشركات الضخمة⁵، فنحو 90% من الصناعة السويدية يملكها القطاع الخاص وتتحصر ملكية الدولة على المناجم والمواصلات العامة⁶. «وخلال فترات التوسع السريع للقطاع العام من 1960 إلى أواخر السبعينات... عرف اقتصادها نموا مستقر، وفي مفاوضات المالية السنوية للوزارات والوكالات وفق لجان مختصة والتي ناقشت حول كيفية إنفاق الأموال الإضافية، وما هي البرامج التي يجب

¹ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.82.

² ستاين كوهنل، "التنمية البشرية في الأنظمة الاسكندنافية"، محمد عابد الجابري وآخرون، التنمية البشرية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995)، ص.162.

³ هشام محمود، مرجع سابق، <https://www.aleqt.com>.

⁴ سمير أمين، في مواجهة أزمة عصرنا، (بيروت: مؤسسة النشر العربي، 1997)، ص.53.

⁵ أحمد السيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.261.

⁶ محمد بن ناصر العبودي، إلى جنوب الشمال بلاد السويد، (الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2002)، ص.19.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

البدء فيها أو توسيعها، وكم يجب زيادة عدد الموظفين...»¹، «ووفقا لذلك أدت التغيرات الهيكلية الإقتصادية المتتالية إلى نمو إقتصادي مرتفع... كانت المائة عام من سبعينات القرن التاسع عشر الى سبعينات القرن الماضي هي الفترة الأكثر نجاحا للتصنيع والنمو الإقتصادي السويدي»²، وقد ساهم النمو الإقتصادي بشكل كبير من خلال تصنيع القطاع الزراعي الذي لعب الدور الكبير في المحافظة على نسبة النمو³، وما ساعد على ذلك "وجود سياسات التعاونية" والشراكة بين القطاعين العام والخاص وبرامج التنمية المشتركة. وقد شجع الاتحاد الأوروبي مثل هذه الترتيبات، والذي ربما قدم أيضاً دعماً مالياً...⁴، وفيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية على المستوى الكلي أنها موجهة نحو إستقرار الإقتصاد وتعزيز الإبتعاث والتشجيع على القدرة التنافسية الدولية مع الحفاظ على معدل توظيف مرتفع، ولعل السبب وراء تحقيق نمو سريع خلال النصف الأول من القرن العشرين أنها لم تشارك في الحربين العالميتين، وبالتالي توسعت صادراتها مما عزز من قدرتها الإنتاجية وبقيت سليمة⁵، ومحافظة على مسار النمو مقارنة بالدول الأوروبية الأخرى وذلك راجع إلى موقفها السياسي كدولة محايدة⁶.

ولقد إستعانت الحكومة السويدية بحزمة من الإصلاحات المالية والضريبية في الثمانينات بسبب تراجع أداء إقتصادها وتضرره من أزمة النفط، وسرعان ما تجاوزت الأزمة بانتسابها كعضو في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA)، في عام 1960، وعضو في الاتحاد الأوروبي (EU) في 1995، ليشهد اقتصادها نمواً اقتصادياً متعافياً وبلغ ذروته في عام 1990⁷، والسبب الذي جعلها تتخطى الأزمات الاقتصادية يكمن في طريقة تعاطيها مع الأمور إضافة الى تمتع اقتصادها بالمرونة عالية جدا في مجابهة الازمات عالمية كانت او داخلية⁸.

¹ Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick, "Does Anyone Govern? The Relationship Between The Government Office and the Agencies in Sweden", Stockholm: Report from the SNS Constitutional Project, April 2002, p.18. (<https://www.researchgate.net/publication/237106138>).

² San-chul park, Op.cit, p.3.

³ ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص.167.

⁴ Anders Lidström, Op.cit, p.273.

⁵ Hakan bengtsson, Op.cit, p.3.

⁶ Sang-Chul Park, Op.cit, p.4.

⁷ Sang-Chul Park, Op.cit, p.3.5

⁸ مناف قومان، كيف بنت الدول الاسكندنافية اقتصادات برفاهية عالية؟، نشر بتاريخ 2017/08/07، تاريخ الاطلاع

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

2. نوعية نظام الإقتصاد المتبع في كل من المغرب وتونس:

عندما نكون أمام نظام إقتصادي ذو التوجه الاشتراكي فإننا نكون أمام حكومة منظماتها معقدة الهياكل والأبنية إلى جانب تركيز القرارات الاقتصادية في يدها، وهو ما سيجعل من أداء منظمات الإدارة العامة معقد وكبير¹، وفي الأنظمة العربية ذات التوجه الاشتراكي توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال توسيع حدود الملكية العامة لضمان السيطرة على الموارد المحدودة وتعبئتها لخدمة التنمية²، إلا أنها سرعان ما تعرضت هذه الدول خلال تجربة الإصلاحات الاقتصادية لظاهرة ما وهو ما عرقل جهود الإصلاحات أطلق عليها بالدولة الهشة الاقتصادية Soft- State³، وبخصوص توجهات الاقصادية إختارت المغرب منهجية إنفتاحية مع التأكيد على الفلاحة والسياحة، وانتهاج الطابع الليبرالي اذ لم تعرف التأميمات الاشتراكية، وشجعت القطاع الخاص ومنح له كل التسهيلات والمساعدات الأساسية وهو ما خلق ازدواجية في البنية الاقتصادية⁴، وعلى أساس تشجيع القطاع الخاص والأعمال الحرة شهد العمل الغير مأجور (اعمال حرة، العمل الحرفي، التجارة والعمل العائلي) ارتفاعا نسبيا⁵. ولقد مرت التنمية الاقتصادية في المغرب بمراحل عرفت المرحلة الأولى بحماية النسيج الصناعي المحلي منذ بداية 1956 واستمرت هذه الإستراتيجية إلى غاية 1982 عن طريق إعادة هيكلة الإقتصاد إلا أنها أخذت منحى آخر نتج عنها تضاعف مديونية الإقتصاد المغربي وتبلغ 83 %⁶، «لتلجأ بعدها المغرب إلى إعادة النظر في أسلوب التنمية المتبع و جدولة الديون الخارجية والشرع في تطبيق برامج التصحيح الهيكلي...»⁷، ثم تطبيق برنامج التصحيح الهيكلي بالإتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك

على الموقع: <https://www.noonpost.com/content/19261>

¹ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص. 82.

² سليمان الرياشي وآخرون، دراسات في التنمية العربية الواقع والآفاق، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998)، ص. 124.

³ حاكمي بوحفص، مرجع سابق، ص. 11.

⁴ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص. 145-148.

⁵ مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص. 73.

⁶ علي الشابي، "الإقتصاد المغربي الواقع والآفاق"، المغرب العربي تعثر الإنتقال الديمقراطي وصعوبات اقتصادية حصيلة 2016-2017، (دراسات: مركز ملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية، 2016)، ص. 64-65.

⁷ مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص. 73.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

خلال عامي 1983 و1988¹، لتنتقل بعدها إلى مرحلة تكثيف الإنفتاح الاقتصادي والاتفاقيات العالمية مع المؤسسات الدولية إلى غاية 2004².

«في حين إختارت تونس التوسط بين منهجية التصنيع الدولي والاعتماد على الفلاحة والصناعة»³، إذ عرفت تجارب متعددة بدءا بعهد "الاشتراكية الدستورية" والذي تميز بهيمنة القطاع العام والقرار المركزي⁴.

وفي خوض التجربة التنموية في تونس عرفت مراحل، تميزت المرحلة الأولى بتأميم الاقتصاد التونسي من مخلفات الاستعمار وامتدت بين 1956-1961 وعلى سبيل الحصر أمتت الدولة القطاعات الحيوية (القطاع المصرفي وشركة الكهرباء والماء، وشركات النقل،.. الخ)، وأسست شركات وطنية كالملاحة والسكك الحديدية، وأصدرت العملة الرسمية⁵، وفي إطار الإجراءات التي إتخذتها الدولة قررت التدخل مباشرة في بناء المؤسسات الاقتصادية فكان قرار التأمين للأراضي... وبناء المئات من المشاريع الاقتصادية التابعة للقطاع العام⁶، وبحلول السبعينات تراجعت عن الأيديولوجية الاشتراكية، ومنذ سنة 1970... تبنت الليبرالية الاقتصادية وأفسحت مجالا واسعا أمام الاستثمارات الأجنبية⁷، وسميت هذه المرحلة بمرحلة التعاضد من 1962-1971 ركزت فيها الدولة على التدخل المكثف لتطوير الاقتصاد على جانب رفع الضرائب والتخفيض في قيمة الدينار والتوجه نحو القروض الخارجية⁸، وخلال بداية السبعينات في ظل اقتصاد تعاقدى بين الأطراف الاجتماعية: الدولة والقطاع الخاص والنقابة العمال، ثم نحو إقتصاد أكثر تحررا من ذي قبل إلى عهد ما يمكن أن يسمى بـ"الشعبوية"،⁹ populism. وبسبب العواقب الناجمة عن التجربة التنموية المتتبعة دفع بالنخب الحاكمة في تونس البحث عن

¹ المرجع نفسه ص. 81-82.

² علي الشابي، مرجع سابق، ص. 70.

³ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص. 145.

⁴ عباس النصرأوي وآخرون، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990)، ص. 711.

⁵ فاتن مبارك، "التجربة التنموية في تونس الاشكالات والآفاق"، ص. 5.

⁶ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص. 145.

⁷ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص. 19.

⁸ لمزيد من التفاصيل حول هذه المرحلة ونسبة النمو الإقتصادي المحقق أنظر: فاتن مبارك، مرجع سابق، ص. 5.

⁹ عباس النصرأوي وآخرون، مرجع سابق، ص. 711.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

إستراتيجيات تصب في إمكانية إعادة الهيكلة الإقتصادية¹، لتأتي بعدها مرحلة الإنفتاح نحو الرأسمالية المقيدة إلى غاية 2011 و التوجه عمليا الى إقتصاد السوق، وتشجيع القطاع الخاص²، وعرف الإقتصاد تحررا شبه مطلق في فترة حكم بن علي³، لكن لم تسهم تجربة الخصخصة في إيجاد أي توازن بين الجهات على الرغم من تشديد القانون على ضرورة تعزيز الإقتصاد الجهوي ولا سيما الجهات الغير محظوظة ربما يعود الامر الى تمركز الراس المال⁴ وبدأت حركة الخصخصة بشكل عام في أواسط التسعينات في تونس 1988 وجاءت في إطار إستراتيجية أشمل للإصلاح الإقتصادي والتصحيح الهيكلي⁵ إحتلت الخصخصة مكانا رئيسيا ضمن الفلسفة السياسية والتنمية لتونس ما بعد بورقيبة وهي فلسفة أساسها إعتداد الديمقراطية والتحررية في الحياة الإقتصادية⁶. «ولم تسفر الإصلاحات الإقتصادية عن التحول الهيكلي المتوقع وبقيت معدلات الاستثمارات متدنية وبقي القطاع الخاص المنظم تحت سيطرة حفنة من المنشآت في ظل محدودية دخول منشآت جديدة الى السوق»⁷، وقد قدم البنك الدولي المساعدة للحكومة التونسية لتنفيذ إستراتيجية لتحقيق النمو كنقل المعرفة...، أما المغرب إقترح عليها إستراتيجية لتحقيق معدل نمو يفوق 6%⁸.

الفرع الثالث: من حيث مستوى توزيع الثروة والدخل:

1. توزيع الثروة والدخل في السويد:

إن أحد أهم أهداف دولة الرفاهية الإجتماعية هو تقليل التفاوت في ما بين الطبقات والفئات في المجتمع، عن طريق إعادة توزيع الدخل، وبلوغ درجة معينة من العدالة الإجتماعية ففي السويد يتحقق ذلك عبر ثلاث طرق: إعادة التوزيع العمودي القائم على أساس قص الضرائب من الاغنياء الى الفقراء، وإعادة

¹ عبد الدين بن عمرواي، مرجع سابق، ص.145.

² فاتن مبارك، مرجع سابق، ص.7.

³ عباس النصرأوي وآخرون، مرجع سابق، ص.711.

⁴ المرجع نفسه، ص.311.

⁵ منظمة العمل الدولية للأمم المتحدة ، نظرة جديدة الى النمو الإقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة، 2013، ص.20.

⁶ لمزيد من التفاصيل حول مرحلة الخصخصة أنظر: عباس النصرأوي وآخرون، مرجع سابق، ص.709-71.

⁷ منظمة العمل الدولية للأمم المتحدة، مرجع سابق، ص.38.

⁸ حاكمي بوحفص، مرجع سابق، ص.19.18.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

التوزيع الأفقي القائم على أساس دورة حياة الانسان (التقاعد، مخصصات الأطفال، مخصصات الأبوة..)، وأخيراً إعادة التوزيع على أساس المخاطر (مخصصات الضمان الصحي، وحوادث العمل، وتعويضات البطالة)¹، ولبلوغ ذلك كان على الدولة أن تتدخل وفق قواعد قوية وفعالة دون المساس بنظام الإنتاج الرأسمالي، وإعتماد نظام الضرائب كما اشرنا واعادة توزيع الدخل².

ومن حيث تطور ونمو الإقتصاد السويدي إذ وصل متوسط معدل النمو الاقتصادي 2.4%، متجاوزة بذلك دول أوروبا الغربية منذ السبعينيات إلى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ليعرف بعدها فترة تراجع وتباطؤ في النمو ثم يرتفع مرة أخرى ويحقق معدل نمو مرتفع من 2006 إلى 2018 أعلى من أي دولة صناعية أخرى³، وعن سبب هذا التطور أجابت الوزيرة السويدية بقولها أن إجمالي الدخل العام تطور وكذلك التقسيم السياسي لكن مستوى التطور في مجال ردم الهوة الإقتصادية بين الفقراء والميسورين إحتلت السويد المرتبة الأولى⁴، وعلى غرار ذلك فإن الناتج المحلي الإجمالي للسويد قدر بنسبة 0.9 % 2022⁵، وبلغ الناتج الإجمالي بـ 473.4 مليار دولار، ونسبة التضخم عند 0.7% أما عن معدلات النمو فبلغ متوسطها في السنوات الخمس الماضية، حوالي 2.0%. وبحسب إحصائيات البنك الدولي فإن نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي لسنة 2022 نمت 0.90 % مقارنة بسنة 2020، أما الناتج القومي الإجمالي لسنة 2022 بـ 1551788.0⁶.

وبعد تطرقنا إلى النمو الإقتصادي سنحاول معرفة مستوى الدخل الفردي للمواطن السويدي، هناك علاقة تربط بين دور منظمات الإدارة العامة ومستوى دخل الفرد ومستوى الثروة في المجتمع، فكلما كان متوسط دخل الأفراد في الدولة مرتفع فهذا يعني قدرة الحكومة على فرض الضرائب لتمويل مواردها وبالتالي مستوى عالي

¹ هادي حسن، "النموذج الإقتصادي الديمقراطي دراسة مقارنة"، أحمد السيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص. 247.

² للإطلاع أكثر أنظر: ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص. 168.

³ Sang-Chul Park, Op.cit, p.3.

⁴ أحمد السيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص. 373.

⁵ مع تعزيز الاستهلاك بسبب رفع قيود كوفيد، وتعزز نمو الناتج المحلي الإجمالي من خلال زيادة الإنفاق الأسري (1.6%) والاستثمار (3.3%) من ناحية أخرى، إنخفض الإنفاق الحكومي بنسبة 0.3 %، بينما إرتفعت الواردات بنسبة 2.5 % على أساس سنوي ، توسع الإقتصاد بنسبة 3.8 %.. للإطلاع أكثر أنظر: <https://www.Sweden.se>

⁶ إحصائيات البنك الدولي: WWW.WORLDBANK.ORG

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

من الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن ثم فإن دور المنظمات العامة يكون أكبر¹، من منظور عالمي، تتمتع الدول الغنية بمستوى ضريبي يصل إلى الضعف تقريباً مقارنة بالدول الفقيرة²، وعلى إثر ذلك فقد استطاعت مملكة السويد، ومن خلال استراتيجية محكمة لمؤسساتها ان تتخلص من معضلة الفقر لكل فئات المجتمع وتأمين حاجياتهم³، ويعود سبب إرتفاع نسب الضرائب المفروضة لهذه الدولة من أجل تقليص وسد الفجوة بين الأغنياء والفقراء عبر نظام ضريبي يسمح من خلاله بإعادة توزيع الثروة بين أفراد المجتمع بالعدل⁴.

وفي هذا الإطار يشير الدكتور **هكسلي سبنسر** بأن ما يميز هذه النظم الإقتصادية للدول الإسكندنافية لها قبول شعبي ولا توجد أية إعتراض على إرتفاع معدلات الضرائب التي تسنها الحكومة، كل ذلك مرجعه في ثقة الشعب في حكومته لأن النظام الضريبي يقوم على درجة عالية من العدالة والإنصاف، ويصل معدل الضريبة على الدخل في السويد إلى 56.4%⁵، «ومع إرتفاع نسبة الضريبة فإنه في المقابل توازيها وجود الخدمات الإجتماعية متطورة جداً، (مثل خدمات التعليم والرعاية الطبية والصحية)، بحيث يدفع المواطن 35% ضريبة الدخل... نفس الأمر مع العمال يدفعون حوالي 35 % رسوم التأمينات الاجتماعية»⁶ «لذا فإن توزيع الدخل في السويد يعد الأفضل في هذا المجال ويساهم في تحقيق الإستقرار السياسي والإجتماعي وفي تدعيم ثقافة الإجماع»⁷. بالتالي نلاحظ أن نسبة دخل الفرد من الناتج المحلي تقدر بحوالي 47.922 ألف دولار، بينما يبلغ معدل نسبة البطالة في السويد حوالي 7.4%، أما نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي فقد قدر سنة 2021 بـ 4.20% بعد أن تراجع سنة 2020 إلى -3.60% وقد بلغ نصيب الفرد السويدي من الناتج القومي سنة 2021 بـ 53692.50 ألف دولار بعد أن كان سنة 2019 بـ 53490.40 ألف دولار⁸، وبلغ حجم الضرائب بحسب إحصائيات البنك الدولي في العشر السنوات الأخيرة بالنسبة لمعدل

¹ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.83.

² Bo Rothstein, "The Moral, Economic and Political Logic of the Swedish Welfare State", in Jon Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics, (Oxford University Press, 2015), p.78.

³ هادي حسن، مرجع سابق، ص.262.

⁴ مناف قومان، كيف بنت الدول الإسكندنافية اقتصادات برفاهية عالية؟، 2017، في:

<https://www.noonpost.com> (2022/09/26).

⁵ هشام محمود، مرجع سابق.

⁶ هادي حسن، مرجع سابق، ص.262.

⁷ ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص.268.

⁸ إحصائيات البنك الدولي، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

ضريبة الدخل الفردي 52.90% لسنة 2021 والأعلى نسبة سجلت سنة 2018 بـ 61.40% وأدنى نسبة 32.30% سنة 2020.¹

2. توزيع الثروة والدخل في المغرب وتونس:

بسبب السياسات التنموية التي سلكتها حكومات الدول المغاربية (المغرب-تونس) مما أدى إلى تراجع معدلات النمو الإقتصادي²، وهو ما شهده الإقتصاد المغربي خلال فترة 1983-1992 نمواً بمعدل سنوي 3.1% وذلك راجع لعدم إستقرار الإنتاج، خصوصاً الزراعي 3.3%³، ليبلغ النمو المحقق من 1% إلى 6.2% خلال 1999-2008 بسبب تطبيق المغرب لخطة خماسية لتحسين ونمو الإقتصاد⁴، وتشير تقديرات البنك المركزي بتراجع النمو الإقتصادي للبلاد إلى 2.7% خلال 2019، ليصعد مجدداً إلى 3.9% في 2020⁵، وبحسب دراسات البنك الدولي فإن النمو الإجمالي للنواتج المحلي سجل انتعاشاً قوياً قدر بـ 7.4% في 2021 بعد أن إنكمش بنسبة 6.3% في 2020، وبحسب توقعات البنك الدولي للإقتصاد المغربي سيشهد تباطؤ في معدل النمو 1.1% في هذه السنة⁶، ومع إرتفاع حجم الدين الخارجي للخرينة في سنة 2021 قدر بـ 198.9 مليار درهم⁷، وبلغ الدين العمومي الخارجي حسب تقرير إحصائي لوزارة الإقتصاد والمالية المغربية، بحوالي 374 مليار درهم أي أزيد من 41 مليار دولار بأواخر 2021 نظراً لما يعاني منه الإقتصاد المغربي من هشاشة كبيرة⁸، وبخصوص معدل التضخم فقد قدر في 2016 بـ 3%⁹، وقد إستقر التضخم من 2018 إلى

¹ المرجع نفسه.

² مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص. 66.

³ علي الشابي، مرجع سابق، ص. 68.

⁴ حاكمي بوحفص، مرجع سابق، ص. 13.

⁵ عبد الرحمن عاطف أبو زيد، "مسار التجربة التنموية في المغرب (الفترة منذ تولي محمد السادس 1999 وحتى 2018)"، المركز العربي للبحوث والدراسات، تم نشره الجمعة 06/سبتمبر/2019 - 11:22، تاريخ الإطلاع: 2022/09/07

<http://www.acrseg.org>

⁶ البنك الدولي في المغرب، على <https://www.albankaldawli.org/ar/country/morocco/overview>

⁷ وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الدين العمومي مشروع قانون المالية لسنة 2022، (المغرب: 2022)، ص. 4.

⁸ للمزيد من التفاصيل حول التضخم في المغرب، أنظر: وكالة الأنباء الجزائرية، المغرب: مليارات من القروض.. نظام المخزن يغرق المملكة في الديون والشعب يدفع الثمن، الخميس، 30 ديسمبر 2021، تاريخ الإطلاع: 2022/10/09 على الموقع:

<https://www.aps.dz>

⁹ علي الشابي، مرجع سابق، ص. 73.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

غاية 2021 مابين 1-3% إلا أن سنة 2022 شكلت حالة الإستثناء حيث إرتفع مستوى معدل التضخم 8% وهي أعلى نسبة شهدتها مستوى التضخم في المغرب¹. ومن حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي قارب 1.60% ليصل سنة 2021 الى 6.10%².

أما بخصوص تونس فقد لجأت الحكومة في تنفيذ خطة الإصلاحات الهيكلية وكما أشرنا سالفاً، فقد برزت على النشاط الإقتصادي آثار الإنكماش العالمي خلال 2008³، إلا أنها حققت معدل نمو إقتصادي وصل 5% خلال العقد الماضي متجاوزة بلدان شمال إفريقيا وبلدان أخرى ذات الدخل المتوسط⁴، وهو ما جعلها تصدر مراتب متقدمة لبعض المؤشرات الإقتصادية قبل حدوث الإنتفاضة⁵، ومع أحداث ومخلفات الثورة تراجع في النمو الاقتصادي خلفاً لزيادة حادة في الإنفاق العام بما فيهم الأجور⁶، مسجلة تراجع بنسبة 2% في 2013⁷، وأصبح الدين العام غير مستدام لثلاثة أعوام متتالية (2014-2016)، وبلغ معدل التضخم 5% سنة 2016، وإنخفاض قيمة الدينار بنسبة 18%⁸، ووفقاً لإحصائيات الرسمية للبنك الدولي بلغ الناتج المحلي الإجمالي كأدنى مستوى قياسي له في سنة 2020 وسجل سنة 2021 بـ 3.3%⁹، وقد بلغ الإنكماش الحاد لـ 2020 بـ 9.2% وهو أدنى مستوى يسجله النمو منذ إستقلال الدولة¹⁰، كما أظهرت النتائج الأولية للحسابات القومية

¹ مؤشرات الاقتصاد المغربي، على <https://ar.tradingeconomics.com/morocco/inflation-cpi> ، تاريخ الزيارة: 2022/10/09

² البنك الدولي: <https://data.albankaldawli.org>

³ فاتن مبارك، مرجع سابق، ص. 8.

⁴ شريفة كلاع، مرجع سابق، ص. 153.

⁵ منظمة العمل الدولية، الأمم المتحدة ، مرجع سابق، ص. 43.

⁶ سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 313.

⁷ شريفة كلاع، مرجع سابق، ص. 161.

⁸ علي الشابي، "الاقتصاد التونسي بين الامكانات وهشاشة التوازنات العامة"، المغرب العربي تعثر الإنتقال الديمقراطي وصعوبات اقتصادية حصيلة 2016-2017، دراسات: مركز ملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية، 2016، ص. 101.

⁹ إحصائيات البنك الدولي، WWW.WORLDBANK.ORG

¹⁰ الجمهورية التونسية، مشروع قانون المالية 2022، التقرير حول الدين العمومي، ملحق 7، ص. 5.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أن النشاط الإقتصادي قد سجل نموا في حجم الناتج المحلي الإجمالي بنسبة بلغت 2.8 % خلال الثلاثي الثاني 2022¹.

ومن حيث نمو نصيب الفرد التونسي بحسب احصائيات البنك الدولي ل سنة 2019 ب8255 د.ت وهي أعلى نسبة سجلت، ليشهد تراجع هذا النمو في سنة 2021 إلى 7628 د.ت²، وقد إرتفع الدين الخارجي في سنة 2019 بـ 72.51 % من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 78 % مسجلة في سنة 2018³، كما بلغ نسبة الدين العمومي لسنة 2020 بـ 89417.9 م.د بنسبة 79.05%⁴.

وبخصوص التضخم، فقد عرفت سنة 2019 بداية مسار تدريجي معاكس للتضخم، حيث أنه في المعدل تم تسجيل نسبة تضخم قدرها 6.7 % مقابل 7.3 % لسنة 2018 ويعود تراجع التضخم إلى تحسن سعر صرف الدينار⁵، أما بخصوص سنة 2022 فقد بلغ التضخم بنسبة 8.6 %⁶، بعد أن كان منخفضا إلى 5 % سنة 2021 هو مرشح في الإرتفاع لنسبة 9% في أواخر هذه السنة، وبحسب البنك الدولي فإنه يتوقع بحلول سنة 2023 سينخفض التضخم إلى 5%⁷. ويرجع القاسم المشترك (المغرب-تونس معاناتهما من التخلف الإقتصادي يعود بالإعتماد على واردات السياحة⁸، إذ سجل القطاع السياحي في تونس خسائر فادحة بسبب مخلفات الجائحة ما أدى إلى تراجع العائدات السياحية بـ 64% مقارنة بسنة 2019 إذ لم تسجل سوى 2000 مليون دينار في نهاية 2020⁹، وهو ما شكل أهم التحديات للحكومة التونسية كون مداخيل هذ القطاع يمثل شريانا رئيسيا للإقتصاد التونسي إلى جانب تراجع في الإستثمارات الأجنبية¹⁰، كما تساهم الإيرادات السياحية

¹ الجمهورية التونسية، النمو الاقتصادي الثلاثي الثاني من سنة 2022، على الموقع : www.ins.tn تاريخ الزيارة 2022/08/29.

² إحصائيات البنك الدولي، www.worldbank.org

³ الجمهورية التونسية، التقرير حول الدين العمومي، 2020، ص.7.

⁴ الجمهورية التونسية، مشروع قانون المالية 2022، مرجع سابق، ص.5.

⁵ الجمهورية التونسية، التقرير حول الدين العمومي، مرجع سابق، ص.15.

⁶ المعهد الوطني للإحصاء، <https://www.ins.tn>

⁷ إحصائيات البنك الدولي، مرجع سابق.

⁸ ليلي سيدهم، مرجع سابق، ص.146.

⁹ الجمهورية التونسية، التقرير حول الدين العمومي، مرجع سابق، ص.09.

¹⁰ شريفة كلاع، مرجع سابق، ص.154.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

في المغرب بمداخل معتبرة قدرت ب 23.32 % خلال سنة 2015¹، وقد بلغ قطاع السياحة سنة 2016 بحصيلة إيجابية بحيث قدر عدد السياح غير المقيمين 10.33 مليون سائح، أي ارتفاع نسبته 1.5%²، كما بلغت نسبة المساهمة المباشرة في الناتج الداخلي الخام 8.5% في سنة 2017³،

عندما يكون دخل الأفراد متدني، فإن الدولة تكون عاجزة عن جباية الضرائب، ولا تستطيع أن توفر خدمات أفضل لمواطنيها، وبيئتها طاردة لوجود وعمل الأكفاء لضعف وتدني الرواتب في الوظائف الحكومية⁴، إلى جانب إرتفاع نسبة البطالة وذلك راجع تقنيات حديثة، مقابل ضعف القدرة الاستيعابية للقطاعات الحديثة المعتمدة على التقنية والتكنولوجية في مجال الأنشطة الاقتصادية⁵. ومن بين أسباب البطالة في المغرب، غلق المؤسسات وتخفيض العمالة⁶، أما معدلات البطالة فكانت مرتفعة بنسب كبيرة منذ سنة 1992 قدرت ب 16%⁷، وفي تطور البطالة في صفوف الخريجين والشباب بلغت مستويات غير مسبوقة حيث بلغت في حدود 9.7 % في 2015⁸، بلغ معدل البطالة بالمناطق الحضرية بالمغرب ارتفاعا سنة 2021، ليقارب 17 بعدما ازداد عدد العاطلين عن العمل ب 120 ألف شخص⁹، وتصل نسبة البطالة حاليا لسنة 2022 إلى 11.2%، ما يعادل 1387.00 الف عاطل عن العمل، كما وصلت نسبة بطالة الشباب إلى 30.2 % في حين بلغ إجمالي القوى العاملة 10697.00 ألف موظف وبلغ معدل العمالة من نفس السنة 40.20%¹⁰.

¹ عواطف خلوط، نبوية عيسي، "أثر السياحة على النمو الاقتصادي بدول المغرب العربي (الجزائر، المغرب، تونس)"، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، (م.15، ع.1)، ص.48.

² أيوب الشيكري، زليخة خلادي، "واقع السياحة في المغرب وآليات تطويرها"، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد 2، العدد (2021)، ص.18.

³ لفائدة عبد الله، لمياء بوعروج، "إستراتيجية التنمية السياحية في البلدان المغاربية: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة، المجلد 1، العدد 1، (2019)، ص.133.

⁴ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.85.

⁵ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.12.

⁶ مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص.89.

⁷ أحمد خليلي، هاشمي بريقل، "واقع البطالة واثرا على الفرد والمجتمع"، مداخلة حول ملتقى دولي حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، ص.12.

⁸ علي الشابي، مرجع سابق، ص.74.

⁹ المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط المغرب، <https://www.hcp.ma>

¹⁰ مؤشرات الاقتصاد المغربي، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وهو نفس الأمر الذي ينطبق على وضع البطالة في تونس، بالرغم من وجود زيادة معتبرة في عدد المناصب سنويا إلا أنها لا تلبي الطلب والفئة الكبرى العاطلة عن العمل هي الشباب¹، لتشهد البطالة إرتفاع كبير بين المتخرجين سنة 2010 بـ 23%²، بعد أن كانت نسبة البطالة قبل الثورة سنة 2009 بلغت 14 %، أما بعدها بلغت 15,3 % بـ 2017 ولا تزال مرتفعة لاسيما في صفوف الشباب والمناطق الداخلية³، لتشهد ارتفاع كبير جدا في سنة 2020 و 2021 في صفوف الشباب بين (24-15 سنة) إلى 40.8 %، ثم تراجعت بفارق نقطتين خلال الثلاثي الثاني من هذا العام 2022 بـ 37.2 %⁴، و فيما يتعلق بالتوظيف فإن عدد الموظفين لسنة 2022 بلغ 3454.4 ألفا في الثلاثي الثاني بعد أن كان عددهم سنة 2021 بـ 3378.9⁵، كما أن معدل الراتب الشهري للموظف التونسي المرتفع بـ 17.500 دينار أما الراتب المتوسط قدر بـ 3.910 دينار في حين قدر الراتب المنخفض بـ 990 دينار⁶ أما أدنى الأجور في تونس يقدر بـ 16.50 د.ت لليوم⁷، ومن حيث معدل الضريبة على الدخل الشخصي بالنسبة للفرد المغربي فقد بلغت نسبة 38 % منذ سنة 2012 الى غاية 2022 انخفضت الى 37.8 %، أما بالنسبة لتونس فمنذ سنة 2012 الى غاية اليوم 2022 بقيت مستقرة بنسبة 35%⁸

الجدول 04: تحديد أوجه الشبه والاختلاف بين العوامل الاقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة بين المغرب

وتونس

مؤشر المقارنة	المغرب	تونس	أوجه الشبه والاختلاف بين دولة المغرب وتونس

¹ مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص. 91.92.

² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2016، (نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية، 2016)، ص. 133.

³ سفيان فوكة، مرجع سابق، ص. 323.

⁴ الجمهورية التونسية، مؤشرات التشغيل والبطالة للثلاثي الثاني من سنة 2022، على الموقع: <https://www.ins.tn>

⁵ الجمهورية التونسية، "مؤشرات التشغيل والبطالة للثلاثي الثاني من سنة 2022"، على الموقع: <https://www.ins.tn>

⁶ سلم الرواتب والأجور في تونس 2022، على الموقع، <https://www.salaryexplorer.com>

⁷ المؤشرات الاقتصادية، على الموقع: <https://www.Trandingeconomics.com>

⁸ إحصائيات البنك الدولي، www.worldbank.org

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

نوعية النظام الاقتصادي المتبع	نظام في بدايته إشترافي من ثم انتهاج الطابع الليبرالي التنافسي مما خلف ازدواجية في البنية الاقتصادية.	نظام في بداياته إشترافي من ثم التحول لنظام رأسمالي إحتكاري ومقيدة.	كلاهما إنطلاقة نظامهما الاقتصادي ذو التوجه الإشترافي، يختلفان من حيث ان المغرب نظام ليبرالي، والآخر رأسمالي إحتكاري كلاهما يندرجان ضمن الدول الهشة إقتصاديا.
تركيبية الهيكل الاقتصادي	إعادة هيكلة الإقتصاد وتشجيع القطاع الخاص	تطبيق برامج التصحيح الهيكلي	كلاهما يلتقيان في إعادة الهيكلة الاقتصادية وفق مخططات وبرامج خلال سنوات متواصلة.
مستوى التقدم والنمو	نمو إقتصادي يتسم بالتباطئ والإنكماش بسبب إرتفاع حجم الدين الخارجي، ومعدل التضخم	تراجع معدل النمو الاقتصادي وذلك لعدم إستقرار الإنتاج	في معدلات النمو فإن النمو الاقتصادي التونسي أحسن بكثير من النمو الاقتصادي في المغربي يرجع ذلك من خلال مستوى التضخم والدين الخارجي
مؤشر توزيع الثروة والدخل	الإعتماد على ثروات عائدات السياحة، دخل الفرد متدني، إرتفاع نسبة البطالة، دخل الفرد متدني، وإرتفاع حاد في البطالة.	زيادة حادة في الإنفاق العام، والإعتماد على عائدات السياحة، دخل الفرد متدني لكن الأفضل في منطقة الدول المغربية، إرتفاع نسبة البطالة	كلاهما يشتركان في العديد من نقاط مؤشرات الثروة وتوزيع الدخل فالدولتان كلاهما عاجزة عن جباية الضرائب وتدني مستوى الوظائف الحكومية في غياب إصلاحات مالية وضريبية، فتدني دخل الفرد يقابله عدم الإستقرار الاجتماعي والسياسي وهو ما تعاني منه المغرب وتونس.
نمط التنمية الاقتصادية	نمط تنمية مغلق والتوجه نحو الديون والقروض الخارجية	نمط تنمية مخططة ضمن إستراتيجيات الإستفادة من دعم المساعدات المؤسسات المانحة	يختلفان من ناحية نمط التنموي المتبع فالأول مغلق مركز على القطاع العام، والثاني نمط تنموي منفتح ومركز على القطاع الخاص والإستثمار الأجنبي،

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

كالبنك الدولي، كلاهما نظم إقتصادية إتجهت
بسبب الانفتاح على المديونية والقروض لدعم
الإقتصادي و فسخ التنمية الإقتصادية.
المجال أمام
الاستثمارات الأجنبية

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ما جاء في الدراسة.

يتضح من خلال المقارنة بين العوامل الإقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة بين المغرب وتونس يتضح مدى التقارب والتشابه في العديد من النقاط كما أشرنا إليها سالفاً، وفي إطار السياسات الإقتصادية المتبعة في كلا الدولتين نستنتج أن كلا من النظامين الإقتصاديين تنقصهما العديد من الميكانيزمات من حيث الهيكلية الإقتصادية، ويلاحظ أنهما يفتقران للعديد من المقومات الإقتصادية للنهوض بالقطاع الإقتصادي. بالتالي وجب من القائمون على المجهود التنموي إعادة النظر في سياسات الإصلاح ومحاولة تبني آليات بديلة لميكانيكيات التنمية، ومن جهة ثانية إعادة النظر في نمط التنمية المتبع كالتخلص على الأقل من الديون الخارجية، الذي من شأنه أن يساهم في تحسين الدخل الفردي للمواطن المغربي والتونسي.

المطلب الثالث: المتغيرات والعوامل الاجتماعية والثقافية المؤثرة على الادارة العامة:

في الواقع يصعب قياس المؤشرات المتعلقة بالبيئة الاجتماعية والثقافية والتي تتحدد في كل مجتمع تتواجد اثارها في كل دولة وهو ما سنحاول التطرق اليه من خلال مؤشرات العوامل الاجتماعية المؤثرة على الادارة العامة ونفس الامر مع العوامل الثقافية.

الفرع الأول: العوامل الاجتماعية المؤثرة على أداء الإدارة العامة:

من المفاهيم الأكثر تحديداً حول البيئة الاجتماعية كل ما يحيط بالتنظيم ويمثل سياق عمل، فهي ترتبط بالاوضاع والعادات الاجتماعية وأنماط السلوك السائدة في المجتمع ومستويات وإتجاهات التعليم¹

¹ السعيد كليوات، "تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامة الجزائرية 1962-2012"، أطروحة الدكتوراه، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، الجزائر، 2013، ص.30.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وهي كل المؤشرات ذات الصلة باللغة والقيم والتقاليد والعادات والظروف السائدة في مجتمع ما، وبدورها تنعكس على الإدارة العامة وتؤثر فيها، وفي فاعليتها¹، «بالتالي لا يجب تجاهل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والإدارة...ومن الطبيعي أن هذه العوامل لا تؤثر في المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة، كما يختلف فعلها حسب أحوال وظروف وطبيعة كل بلد.»²

1- العوامل الاجتماعية المؤثرة على الإدارة العامة السويدية:

تتميز السويد بالوحدة اللغوية والدينية والثقافية والتجانس العرقي التي تربط السكان وهي من المؤكد كلها عوامل قد ساعدت على تحقيق التنمية والسلم والاستقرار وبلوغ مستوى الرفاهية عال يكاد يخلو من الفوارق الاجتماعية³، «وكيانا يضم العديد من الاتفاقيات المؤسسية القائمة على المواطنة والعوائد الاجتماعية السخية...تبذل الحكومة السويدية وسعها لمحاربة الفقر فمقارنة ببقية دول العالم كانت السويد على حافة التطور وفي احسن احوالها وصفت ب "دولة شبه هامشية"»⁴، ومن بين العوامل المفسرة على مستوى رفاهية هذا البلد، وجود دولة ديمقراطية برلمانية ومجتمع حديث وديمقراطي إلى جانب وجود العوامل الغير الدستورية، مثل الحياد في زمن الحرب وغياب النزاعات العنيفة على طول الانقسامات العرقية أو الدينية أو الإقليمية أو الاجتماعية، في تفسير تقدم السويد نحو موقع كونها واحدة من أكثر المجتمعات ديمقراطية وثراء في العالم الحالي⁵، حيث تمثل نمطا للمجتمع المتطور المثالي، ينفرد بخاصيته عن المجتمعات الديمقراطية ذات النظام الرأس مالي الليبرالي، وحتى المجتمعات الاشتراكية سابقا⁶، فالسياسة السويدية قائمة على افتراض ان النموذج العقلاني للتغيير الاجتماعي ماهو الا نتاج من خلال عملية سياسية وإدارية، تم فيه بناء سياسة الرفاهية السويدية على مزيج خاص من نظامين مختلفين للتوجيه الاجتماعي⁷، ضمن هذا النمط التغيير الاجتماعي الجذري الذي

¹ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.84.

² عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، مرجع سابق، ص.121.

³ ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص.161.

⁴ جون ديكسون، روبرت شيريل، تر: سارة الديب، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين: تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2014)، ص.182.

⁵ Shirin Ahlback Öberg, Constitutional Design, John Piore, the oxford handbook of Swedish politics, (United Kingdom: Oxford University Press, 2016), p.99.

⁶ ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص.160.

⁷ Johannes Lindvall, Bo Rothstein, "Sweden: The Fall of the Strong State", Scandinavian Political Studies, (Vol. 29, No. 1, 2006), p.50.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

حدث في السويد في نهاية القرن التاسع عشر، عندما تحول المجتمع القروي الى مجتمع مدني، وإستحداث مؤسسات جديدة كالتأمين الإجتماعي والتي كان لها الأثر الكبير في اعادة توزيع الموارد¹، «ومن جهة أخرى توافر ثقافة الحرية بحيث ترتبط سياسات الحكومة السويدية بمجموعة كبيرة ومتنوعة من الحريات كالحرية الشخصية، والحرية الثقافية والحرية المادية، والحرية الاجتماعية»²، بالتالي فعندما تسود قيم كالقناعة والرضا، ما ينعكس جليا على قدرة الأفراد في تحقيق التنمية، من ثم تتأثر أجهزة الإدارة العامة في مقدرتها على بلوغ تلك الاهداف وهذا ما يظهر جليا في المجتمعات المتقدمة يكون فيها طموح الأفراد مرتفع ورغبتهم في مستوى حياة كريمة عالية بالتالي يشكلون قيم إجابية تؤثر على مقدرة الحكومة واجهزتها في تحقيق التنمية³، فالإدارة في مجتمع معين تمثل انعكاس لأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها داخل المجتمع الواحد، الى جانب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة⁴، وهذه الثقافة السياسية قد عبر عنها رئيس الوزراء السويدي تاج إيرلاندر بالمجتمع القوي من خلاله تقوم الحكومة بإرضاء مواطنيها والإستجابة إلى مطالبهم لمستوى عالي من الرفاهية⁵، ويقوم العقد الإجتماعي في السويد من خلال طبيعة العلاقة السائدة بين السلطة السياسية والمواطن وتواجد النظام القائم على الديمقراطية وإحترام حقوق الإنسان الذي ساعد على بناء دولة الرفاهية الاجتماعية وإستمرارها⁶.

وهو ما يظهر جليا في النظام الجبائي من خلال إعادة عملية توزيع الثروة بالتساوي، كما أن المواطن السويدي راضي جدا عن هذا النظام فهو يعي جيدا أن مستوى الرفاهية الذي تحققه له الحكومة يقتضي بسن ضرائب مرتفعة وفي حالة ما إعترض على هذه الضرائب فان متطلباتهم من الرفاهية ستتراجع بالتالي المواطن السويدي ينفر من أي خطاي سياسي يدعو إلى تخفيض الضرائب ولا ينجح أبدا في إستقطاب الناخب السويدي⁷.

¹ جون ديكسون، روبرت شيريل، مرجع سابق، ص.182.

² Devin Joshi ,Neha Navlakha , "Social Democracy in Sweden", *Economic and Political Weekly*, (Vol. 45, No. 47, NOVEMBER 2010), p.75.

³ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.84.

⁴ عبد الكريم درويش، ليلي ت كلا، مرجع سابق، ص.27.

⁵ ohannes Lindvall, Bo Rothstein, Op.cit, p.50.

⁶ أحمد سيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.396.

⁷ أحمد سيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.396.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وعلى ضوء ما تم التطرق إليه بخصوص البيئة الاجتماعية يمكن أن نشير إلى موقع السويد من مدركات الفساد، فكثيرا ما يتم تصنيفها دائما كدولة ذات مستويات منخفضة جدًا من الفساد من قبل المنظمات الدولية¹، إذ تتسم بالفساد المنخفض كون الظروف الاقتصادية أفضل، مما يجعل الفساد يتضاءل تأثيره بشكل كبير² ففي الآونة الأخيرة، عززت السويد إطارها القانوني لمكافحة الفساد خاصة فيما يتعلق برشوة الموظفين العموميين الأجانب نتيجة للجهود الدولية لمكافحة الفساد³، ويظهر مؤشر مدركات الفساد لسنة 2021 بترتيب السويد في المرتبة الثالثة عالميا بدرجة 100/85 والاكثر شفافية فكلما تقربت من 100 كلما كانت الدولة بعيدة عن الفساد بالرغم من أن هذه السنة أثبتت الأسوأ السنوات بالتزامن مع جائحة كوفيد العالمي كونه أزمة فسادا وليست فقط إقتصادية وصحية⁴، ولعل ذلك يعود إلى مسالة القوانين الصارمة التي تتخذها السويد في مجابهة الفساد وهو ما جعلها ان تصل الى ما عليه اليوم في تحقيق الشفافية.

2- العوامل الاجتماعية المؤثرة على الإدارة العامة في المغرب وتونس:

تتحدد السمات الاجتماعية التي تميز المجتمع العربي عن غيره نظرا لطبيعة تكوينه... ويظهر هذا التنوع في البيئة والأقاليم والثروات الباطنية والامكانيات المادية والبشرية إلى جانب التنظيمات الاجتماعية والاقتصادية وأساليب ومستويات المعيشة، زد على ذلك التكوينات والانتماءات الطبقية والطائفية والاثنية، والنظم السائدة والثقافة والمشاكل المشتركة⁵، كما تتأثر مستويات المعيشة بحالة الفقر وتدني مستوى الدخل الفردي وضعف الناتج المحلي كما تطرقنا في النمو الاقتصادي، ومن ثم تنعكس على مستويات أخرى كالتعليم والصحة...⁶، إلى جانب وجود خصائص مشتركة تتشابه جميع البلدان العربية في مجالات كالتعليم والتربية والصحة والإسكان

¹ Monika Bauhr and the other, Perceptions of Corruption in Sweden, **Working Paper**: the quality of government institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, April 2010, p.8

² Marko Klasnja, Joshua A. Tucker, "The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova", **Electoral Studies**, (vol.32, 2013), P.537.

³ Staffan Andersson, "corruption in sweden exploring danger zones qnd chqng", **doctoral thesis**, Umeå University, Department of Political Science, Sweden, Umeå, 2002, p.65.

⁴ منظمة الشفافية الدولية، تقرير مؤشر مدركات الفساد 2021، (برلين:المانيا، 2021)، ص.ص 2-4 في:

www.transparency.org/cpi

⁵ ثناء فؤاد عبد الله، مرجع سابق، ص 151.

⁶ يوسف بعبيطيش، " تحديات ورهانات الدول النامية في ظل العولمة"، مجلة العلوم القانونية والسياسة، المجلد 10، العدد 1، (افريل 2019)، ص. 686.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

والإستخدام وغيره من المشاكل المشتركة¹، إلى جانب خاصية مشتركة وهي التخلف... فمن الناحية الإجتماعية تظهر ملامح التخلف في إنتشار الأمية وتضخم الفجوة بين الريف والحضر²، إذ تعيش الشريحة الأكبر من السكان أوضاعا إجتماعية ضاغطة... وعلى المستوى الإجتماعي تظهر من خلال علاقة الفرد بالدولة والمجتمع الذي ينتمي إليه، فالفرد دائما في حالة مستمرة من الشعور بعدم التقدير والإقصاء والتهميش³، وحالة ضعف الشعور الذي يعيشه إزاء الإنتماء للوطن⁴، وفي خضم هذه المنطلقات كل الدول العربية دون إستثناء عرفت تحسنا ولو نسبيا في حالة ما إعتدنا على الصورة النمطية التقليدية لمؤشرات التنمية البشرية، مثل (نصيب الفرد، ومعدل الأمية، والبطالة، وعدد السكان... إلخ)، غير أن هذه المؤشرات الوسطية كثيرا ما تكون مغلوطة وذلك راجع إلى توزيع الثروة بين فئات وطبقات المجتمع بحسب إنتمائه، فالواقع يؤكد تجاوز هذا الوضع ليشمل مؤشرات أخرى (كمؤشر حقوق الانسان، والممارسة الديمقراطية وحقوق المشاركة ووضع المرأة والطفولة، وتكافؤ الفرص والأمن الشخصي، والبيئة النظيفة... إلخ)، وهي مؤشرات جد متراجعة في جميع الدول العربية⁵، إلى جانب تفشي مشكلات إدارية وسياسية تنحصر في غياب الحرية والعدالة والمساواة نتيجة للحكم الغير ديمقراطي...⁶، وعند تصنيفنا للتعددية الإجتماعية في كل من المغرب وتونس، نجد تونس تتمتع بقدر كبير من التجانس كما لا تتجاوز نسبة الأقليات فيها أكثر من 15%، من إجمالي السكان أما المغرب تتمتع بقدر متوسط من التجانس بحيث تتراوح نسبة الأقليات فيها ما بين 15/25% من إجمالي السكان⁷، ومن حيث موقع الطبقة الوسطى في المغرب فهي تعاني من الإنكماش ولا يزال المغرب يحتفظ بفاعلية شبكة ضمان الإجتماعي لتجنب انفجار الأوضاع الإجتماعية وإمتصاص الغضب الشعبي⁸، ومع تراجع في الإستثمارات الإجتماعية وأسعار المواد الأساسية وإلغاء الدعم بسبب التعديل الهيكلي والإقتصادي للدولة نتج عنها شيوع الفقر وتدهور الظروف المعيشية للطبقات الدنيا والوسطى، وتمتع الطبقة الرأسمالية بالإمتيازات كالحصول على مناصب كبرى في

¹ عبد الحميد براهيم، مرجع سابق، ص.36.

² علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص.19.

³ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.105.

⁴ المرجع نفسه، ص.122.

⁵ رمزي زكي، "أنماط الانتاج والتوزيع والاستهلاك السائدة في الوطن العربي وانعكاساتها على اوضاع التنمية البشرية" محمد عابد الجابري وآخرون، التنمية البشرية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995)، ص.205.

⁶ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.121.

⁷ رمزي زكي، مرجع سابق، ص.241.242.

⁸ احمد موسى بدوي، تحولات الطبقة الوسطى في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013)، ص.37.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الإدارة والقطاع العمومي¹، كما تتحدد الهوية بين المناطق الريفية والحضرية في تونس بحيث نجد أن الشريحة الأكبر للطبقة الوسطى تتمركز في المناطق الحضرية وتصل نسبتها إلى 57.8 %²، وحتى نعي كم أصبح الهيكل الطبقي الجديد في تونس يندرج بعدم الاستقرار الاجتماعي يجدر أن نذكر بأنه لا يعتبر بشكله الحالي شرعيا في أعين المهمشين وفئات الطبقة الوسطى...كون المجتمع إعتاد على أشكال الدعم المختلفة سواء في الإستهلاك وبرامج المساعدة³، ومع سيادة النمط الريفي و إعتما الدولة على إستيراد الموارد من الخارج ما جعل دورها يقتصر في إعادة التوزيع وإهمالها في فرض وتحصيل الضرائب والإنتاجية⁴، إلى جانب النزوح الريفي من خلال الهجرة نحو المدينة خلفت بذلك إكتضاخ السكان في المدن⁵، بالتالي فالبنية الطبقية هنا بنية هرمية تتضح في توسع الفجوة بين الأغنياء والفقراء في توزيع الثروة بدون مساواة بين الشعب فتجد معظمهم يعانون الفقر وإنتمائهم للطبقة الفقيرة وإحصار الثروة والنفوذ والمكانة الاجتماعية في فئة قليلة من الشعب⁶، إن حالة الظلم الاجتماعي في غياب المساواة و التوزيع الغير عادل للثروة كانت من ضمن العوامل المسببة في إندلاع الثورة التونسية⁷، كذلك عامل مهم كحالة إندعام المحسوبية وغياب شبه تام للتنمية وأقرب مثال على ذلك تدهور مستويات المؤشرات الاجتماعية كنفسي الفقر و رداءة مستوى البنية التحتية وإخفاض مستوى التعليم وغياب كلي للصناعة والسياحة⁸، وهو نفس الأمر الذي ينطبق على المغرب خاصة من حيث إنتشار الفقر والبطالة وإخفاض في مستوى التعليم والصحة إلى جانب تذبذب في أسواق العمل كتقلص فرص الهجرة نحو

¹ ثناء فؤاد عبد الله، **الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001)، ص.125.

² اللجنة الإقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الطبقة الوسطى في البلدان العربية قياسا ودورها في التغيير، (الأمم المتحدة: الأسكو، 2014)، ص.40.

³ محمود عبد الفضيل، **مشكلة التضخم في الإقتصاد العربي الجذور والمسببات**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1982)، ص.72.

⁴ الياسين بوجردة، "الحكم الراشد وتفعيل العدالة الاجتماعية في الوطن العربي"، **المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات**، المجلد4، العدد3، (جويلية 2121)، ص.414.

⁵ عبد الحميد براهيم، **مرجع سابق**، ص.36.

⁶ ثناء فؤاد عبد الله، **مرجع سابق**، ص.67.

⁷ سفيان فوكة، **مرجع سابق**، ص.313.

⁸ تقرير التنمية الانسانية العربية 2016، مرجع سابق، ص.133.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

أوروبا¹، وغياب العدالة على مختلف الأصعدة الاجتماعية والسياسية والإقتصادية². «وهو ما يجعل من أداء المنظمات العامة وأجهزتها تتأثر بوجود العلاقات القبلية والعائلية، جاعلا من الوظائف تكون على أساس درجة القرابة والعوامل الشخصية وليس على الكفاءة والجدارة والموضوعية والمعايير المحايدة،، ويؤدي لإنتشار المحسوبية والمحاباة، خاصة في ظل وجود مجتمع طبقي ...، والذي يمنح فئات ما مميزات معينة لا تمنح لآخرين»³. ولذلك فإن حالة التفاوت الطبقي المتواجدة في هذه المجتمعات تؤثر على نظم التعيين والترقية وقد يعود السبب إلى دور القيادات الإدارية وكيفية تجاوبها مع الأهداف العامة، وهو ما نراه عندما تنحصر المراكز القيادية لفئة معينة في المجتمع كالطبقة البرجوازية، يصبح الجهاز الإداري يخدم مصالح فئة دون غيرها، إلى جانب تفشي الأنماط السلوكية وإقحامها في العمل الإداري كالمحاباة والواسطة سواء بدوافع عشائرية أو حزبية أو طائفية⁴، ومن جهة أخرى في ظل الإنجاز الاقتصادي المتعثر فإن الدولة في المغرب وتونس حملت على عاتقها تحقيق العدالة الاجتماعية في المقابل طغى الفساد وسوء الإدارة إلى السطح وتعطلت مسارات التنمية وكانت أصابع الاتهام تتجه صوب مديري القطاع العام من إداريين وحتى النخب الإقتصادية⁵، وبطبيعة الحال نتج عن هذا الوضع تفشّي ظواهر الفساد الإداري كالمحسوبية والرشوة التي إمتد أثرها إلى الجهاز الإداري لينعكس حتى في القرارات التي تتخذها الإدارة العامة⁶، بحيث يرتبط وجود مظاهر الفساد كالرشوة بالأوضاع المزرية والمتفشية داخل المجتمع كالتدهور الذي يمس مستوى المعيشة وتفشي البطالة، بالتالي خلق بيئة تتماشى ومساعدة على إستفحال إستغلال النفوذ وتفشي ظاهرة الرشوة⁷، زد عليه إستفحال بما يعرف البيروباثولوجي Bureaupathology وهو ما يعرف بأمراض إدارية تنبثق من داخل المنظمات الإدارية نفسها تتعلق بالجهاز

¹ مصطفى محمد العبد الله، مرجع سابق، ص.91.

² وانعكاساتها على المستوى المعيشي للمحكومين، حيث تزداد الأسر الحاكمة نفوذاً وثروة في مقابل ازدياد المحكومين -الذين يشكلون الأغلبية- فقراً وجهاً وحرماناً من أبسط حقوقهم الحياتية ... للإطلاع أنظر: ص.14.

³ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.84.

⁴ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.127.

⁵ محمد عبد الباقي الهرماسي، المجتمع والدولة في المغرب العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1992)، ص.153.

⁶ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.84.

⁷ باسم الحميري، التنمية الادارية الادوات والمعوقات، (عمان: دار حامد للنشر، 2012)، ص.158.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

الحكومي¹، إضافة إلى تغول الجهاز البيروقراطي للإدارة العامة يقابله تواصل العجز في الميزانية وإرتفاع المديونية وتراجع في الإنتاجية².

ومما لا شك فيه أن الفساد ما هو إلا نتاج لمخرجات النظم الاستبدادية التي تفتقر إلى توافر قيم المسائلة والشفافية والنزاهة وسيادة القانون، ما يجعل الفساد يترعرع في بيروقراطية التنظيم الإداري³، أما بنية المؤسسات السياسية والإدارية فإنها تعاني من الهشاشة، و ضعف في نظم المحاسبة والمسائلة⁴، وهو ما تفره معطيات التقارير الصادرة عن "منظمة الشفافية الدولية" ففي تقرير لها لسنة 2019 وما لوحظ أنه بالرغم من أن دول شمال إفريقيا تسعى في محاربة الفساد غلا أن جهودها كثيرا ما تتعثر و لا تحرز خطوات متقدمة في سبيل التقليل من نسبة الفساد⁵، وفي هذا الصدد في مؤشرات الفساد تعد تونس والمغرب بحيث بحسب تقرير منظمة الشفافية.

الفرع الثاني: العوامل الثقافية المؤثرة على الإدارة العامة.

كثيرا ما يتأثر النظام الإداري بالثقافة السائدة في المجتمع، وتبرز جليا من خلال المستوى التعليمي للدولة ففي حالة ما إذا كان النظام التعليمي متطور يسبقه إرتفاع في المستوى الثقافي، بالتالي فإن الجوانب التعليمية والثقافية ينعكس أثرها على أداء وسلوكيات الجهاز الحكومي للدولة، لهذا فإن مسألة الاختيار الأمثل للقدرات البشرية في تولي المهام والمناصب في الدولة كون الفرد المتقف والمتعلم يكون ضمن العوامل التي تؤثر على الجهاز الإداري لبلوغ أهداف التنمية الاقتصادية بأداء عالي⁶.

¹ .. مثل المشكلات المتعلقة بالقوانين واللوائح غير المتطورة والتنظيم الذي لا يلئم مطالب العصر واساليب وطرق العمل المتخلفة والروتين المطول المعقد والمركزية الشديدة ومشاكل العلاقات بين الجهاز الحكومي والجمهور وسوء الأحوال المادية للعاملين بالدولة مما أدى إلى أنماط مختلفة من الفساد الإداري وإنخفاض إنتاجية العامل. للإطلاع انظر: عبد الكريم درويش، ليلي ت كلا، مرجع سابق، ص.45.46.

² محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.113.

³ سفيان فوكة، "الاستبداد السياسي وأشكاله المعاصرة؛ بحث في أسباب الاستدامة في المنطقة العربية"، مركز المجد للبحوث والدراسات، (2021)، ص.28.

⁴ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.112.

⁵ سفيان فوكة، مرجع سابق، ص.313.

⁶ محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.85.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

1. العوامل الثقافية المؤثرة على أداء الإدارة العامة السويدية:

عندما يتوافر مستوى تعليمي وثقافي مرتفع في مجتمع ما، فإنه يشكل لنا أفراد وغيهم مرتفع خصوصا بالقضايا التي تشغل مجتمعهم وهو ما ينعكس على توجهاتهم وأفكارهم خاصة في المجال الديمقراطي ورقابة أعمال الحكومة، مما يصعب على الحكومة الإنفراد بالسلطة¹، ومن خلال ذلك فإن الحكومة السويدية تركز كثيرا على رفع مستوى التعليم والاهتمام بهذا القطاع إلى جانب القطاع الصحي عن طريق تخصيص نصف الميزانية في سبيل تطوير هذان القطاعين²، إن أهم العوامل التي ساعدت دولة مثل السويد في رقي نظام تعليمها سياسة الإجبارية التي رفضتها على شعبها نتج عنه في الأخير إرتفاع نسبة المتعلمين وتراجع الأمية منذ أواخر القرن الثامن عشر لتصبح بعدها منعدمة كليا، مما ساهم كثيرا في رفع حس الإنتماء والمشاركة في الحياة السياسية لدى شريحة الشباب التي معظمها زاولت تعليمها في المعاهد العليا والجامعات³، ويعتبر نظامها التعليمي أحد أفضل وأقوى النظم التعليمية في العالم توفره بالمجان لمواطنيها كأحد المداخل الأساسية للضرائب التي يدفعها المواطنون⁴، ولعل أقرب مثال على جودة تعليمها نجد أنه في حالة ما إذا لا يملك المواطن السويدي عملا أو دخلا ففي هذه الحالة تتكفل به المؤسسات الإجتماعية وفق نظام التكافل الإجتماعي الذي يقوم على عائدات الضرائب التي تفرضها الحكومة على الشركات الكبرى والعمال وتمنحها لمعدومي الدخل⁵.

وبحسب دراسات أجريت من طرف الأمم المتحدة بخصوص مؤشرات التطور البشري بحيث إحتلت السويد المرتبة الثانية لسنة 2004،... وأبرزت الدراسة أن الحرية الثقافية شرط من شروط التطور البشري، والسويد

¹ المرجع نفسه، ص.85.

² قالت اولاً كومندسون ان نموذج الرفاهية قائم على تاريخ على وجه التحديد وهذا حقيقي فلقد ادخل التعليم الاجباري للجميع في عام 1846 ، للإطلاع أنظر: أحمد السيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.ص.263-396.

³ ستاين كوهنل، مرجع سابق، ص.166.

⁴ مناف قومان، مرجع سابق.

⁵ لكن هذا لا يعني ان الحكومة تترك البطالين ومعدومي الدخل من دون البحث عن حلول جذرية لمشاكلهم، ولذلك تفتح دورات تعليمية وثقافية لهذه الشريحة من الناس حتى يحسنوا من مستواهم العلمي وبالتالي تفتح أمامهم فرص كبيرة للمستقبل، للإطلاع أنظر: أحمد السيد النجار وآخرون، مرجع سابق، ص.263.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

حققت نجاحات مذهلة على المستوى التعليمي، وعلى كجالات أخرى يصعب قياسها كالمساواة بين الجنسين وحرية التدين والمعتقد¹.

2. العوامل الثقافية المؤثرة على أداء الإدارة العامة في المغرب وتونس:

إن حالة إنخفاض مستوى الوعي الثقافي والتعليمي يؤثر على الإدارة العامة، إذ يكمن في الصعوبات التي تواجهها في التطوير والتحديث المرتبط بالمستوى التعليمي والثقافي²، إلى جانب العوامل المؤثرة على الممارسات الإدارية للإدارة العامة مثل الأعراف الديمقراطية³، كما لا ننسى عامل مهم وهو النموذج السائد في إمتداد الثقافة السياسية التي خلفها الإستعمار الفرنسي خصوصا دول المغرب العربي (المغرب-تونس)، خلفت نخبا سياسية تدين بالولاء للغة والثقافة الفرنسية، وكان لهذه النخب تأثير بليغ على المجال التعليم واللغة كونها تتواجد بمناصب في صناعة القرار السياسي والإقتصادي وبالأخص الثقافي⁴، لقد عملت سياسة المستعمر على تهيئ رجال من الأجهزة السياسية والإقتصادية بالتالي تضمن مواصلة فرض سيطرتها على هذه الدول (تونس-المغرب)⁵، ولم يقف الأمر هنا فلقد إمتدت آثار الإستعمار مخلفا وراءه قوانين بقي آثارها ساري المفعول في الأجهزة الإدارية للدولة كتفضيل قطاع وإضعاف قطاع على آخر⁶، إلى جانب إمتداد التأثير الثقافي لهذه المجتمعات ويظهر تأثيرها من خلال صور عديدة كلغة المستعمر كما أشرنا سابقا إضافة إلى الدراسات الجامعية والتوجهات العلمية كذلك السياحة والطبابة وحتى في الإستثمارات والتجارة⁷، لذلك فإن السياسية التعليمية التي طبقها المستعمر على الشعوب المستعمرة لم يكن الهدف منها رفع المستوى الثقافي والتعليمي بل على العكس كانت في إطار تكوين موظفين وتخريجهم للعمل في الإدارات الإستعمارية لخدمة مصالحها⁸، والدليل على ذلك نجد أن أغلبية أبناء الشعب المغربي في فترة الحماية الفرنسية معظمهم بدون تعليم إلا فئة

¹ المرجع نفسه، ص.372.

² محمد عبد العال حسن، مرجع سابق، ص.85.

³ للإطلاع أنظر: باسم الحميري، مرجع سابق، ص.ص.116.117.

⁴ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.102.

⁵ عبد الحميد براهيم، أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط5، 1991)، ص.32.

⁶ محمد عبد العال، مرجع سابق، ص.85.

⁷ باسم الحميري، مرجع سابق، ص.115.

⁸ سعد الدين إبراهيم وآخرون، مرجع سابق، ص.358.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

جد قليلة جدا والسبب يرجع إلى مقاطعة الشعب المغربي للمدارس التي أنشأتها فرنسا بالمغرب¹، أما الوضع في تونس فكان مغاير كونها ورثت من الإستعمار الفرنسي ثقافة مزدوجة إلى جانب هيمنة اللغة الفرنسية خلفت هذه الثقافة تنوع في المدارس إلى جانب إشكالية نخبوية التعليم العصري والذي إقتصرت إلا على الطبقة الأرستقراطية المدينة وأبناء الموظفين، في حين أن التعليم العربي الإسلامي التقليدي - الزيتونة - فقد خصص لأبناء القرى والأرياف²، كما يجب الأخذ في الحسبان التداخل الحاصل بين الجوانب الثقافية المتشابكة ببعضها ويظهر أثرها على أداء الإدارة العامة كون ثقافة المجتمعات يشكل نمط خاص في المنظمة الإدارية³، إلى جانب أثر هذه الثقافات نلاحظ أن النظم الوطنية (المغرب-تونس) ورثت جهاز إداري ذو محتوى ثقافي معرقل ومثبط لعملية التنمية كونه بقي جهازهما الإداري متمسكا بالثقافة التي ورثها على المستعمر وهي تحصيل وجباية الضرائب وتحقيق الأمن⁴، ناهيك عن ذلك إشكالية البيروقراطية في هذه النظم التي تتسم بالانغلاق والجمود لكنها بدرجات متفاوتة عن بعضها البعض، لنكون أمام نموذج إدارة منغلقة تستمد قوتها في الحفاظ على النظام الذي ورثته بالتالي يرفض التغيير⁵، وبخصوص المستوى الاجتماعي من حيث مؤشر التعليم نجد أن الأمية مرتفع جدا مما يترتب عليه نتائج إجتماعية وسياسية، فضلا عن سياسة التعليم المعتمدة من طرف هذه النظم والتي تركز دائما على الأسلوب التقليدي بما يعرف بالتلقين، إلى جانب عدم تخصيص ميزانية كبيرة في البحث العلمي مقارنة بقطاعات أخرى ما يجعل تطور الجامعات والبحث العلمي ضئيل جدا إن لم يكن في تدهور⁶، ومن جانب كفاءة التعليم فهو في تردي دائم بسبب آلية التلقين المعتمدة ومن جهة أخرى سبب ترديه يعود إلى إهمال الحكومات لهذا القطاع بحيث يبلغ مستوى الإنفاق العالم العربي على الأبحاث العلمية ما يعادل بالمقابل إنفاق جامعة هارفرد الأمريكية ببلغ يقدر مليارا وسبعامئة مليون دولار سنويا⁷، زد عليه سياسة التوزيع الغير عادل للتعليم بحيث يظهر التمايز بين الفئات الميسورة والفئات الفقيرة كون الأولى لها حظوظ أوفر في التعليم كذلك من ناحية توفير خدمات تعليمية للمدينة على حساب الريف، كون هذا الأخير حظوظه

¹ لمزيد من التفاصيل حول تاريخ التعليم في المغرب أنظر: محمد عابد الجاربي، التعليم في المغرب العربي: دراسة تحليلية نقدية لسياسة التعليم في المغرب وتونس والجزائر، (الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1989)، ص.25.

² المرجع نفسه، ص.82.

³ باسم الحميري، مرجع سابق، ص.114.

⁴ بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص.112.

⁵ المرجع نفسه، ص.139.

⁶ ليلي سيدهم، مرجع سابق، ص.146.

⁷ محمد حسن دخيل، مرجع سابق، ص.114.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

في فرص التعليم أقل بكثير على المدينة لعدم توافر المرافق التعليمية والتثقيفية في الريف وإقتصار تواجدها على المدينة¹، وبحسب التقارير التي تعدها الأمم المتحدة حول مؤشر التنمية الإنسانية للدول العربية لسنة 2016، فقد أشار التقرير على أن المغرب وتونس في العقود الماضية منذ سنة 2010 تقريبا سجلت تقدما بارزا نوعا ما مقارنة بالدول العربية الأخرى من حيث معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي، إلى جانب إرتفاع مستويات للتعليم الثانوي والعالي زاد ثلاثة اضعاف أما الإلتحاق بالتعليم العالي كان إرتفاعا متواضعا في سنة 2008 بنسبة 23.7%²، وإلى جانب هذا كله فإن هذه الدول تفتقر لما يسمى بالتطور التكنولوجي مما يصعب عليها تقديم مستوى أفضل للخدمات لمواطنيها كالجانب التعليمي الذي ينحرم الغالبية الكبرى منه³، كذلك من ناحية أخرى لم يقتصر الأمر على مستوى التكنولوجيا بقدر أن هذه الدول تعاني من التبعية للغرب في نقل التكنولوجيا الغربية للدول الصناعية التي تتحكم في إنتاج التكنولوجيا ولها النصيب الأكبر في ذلك إلى جانب عدم مقدرتها على المفاضلة بين نوع التكنولوجيا الذي يلائم ظروفها بسبب غياب عامل الخبرة، وكذلك بسبب احتكار الدول المصدرة للتكنولوجيا على المستجدات الإنتاج⁴، ويعتبر عامل الأمية هو الآخر من بين أهم المعوقات التنمية خاصة في تكريس الفجوة المعلوماتية والتكنولوجية بل زيادتها بين الدول العربية⁵

بالرغم من المؤشرات الدالة على رقي وتطور المستوى التعليمي في كل من تونس والمغرب وبحسب الدراسات التي تجريها الأمم المتحدة في إطار تحقيق أهداف أجندات التنمية المستدامة لعام 2030 إلى جانب الإستطلاع الذي يجريه الباروميتر العربي كل مرة فهي بعيدة كل البعد عن تحقيق مكاسب التقدم والمضي بقطاع التعليم، كون اكبر تحديات التي خلفتها جائحة كورونا هي تعطيل التعليم ومن جهة أخرى المساس بجودة وأداء النظام التعليمي ككل⁶، وعند تتبع الإصلاحات التي طبقها المغرب حققت نجاحا ضئيلاً ومتأخرا مثل مؤشر نسبة التسجيل في المستوى التعليم الابتدائي مقارنة بتونس التي حققت نسبة 100% بفارق زمني

¹ بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص. 147.

² تقرير التنمية الإنسانية العربية 2016، مرجع سابق، ص. 25.

³ سعد الدين إبراهيم وآخرون، مرجع سابق، ص. 358.

⁴ علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص. 25.

⁵ المرجع نفسه، ص. 237.

⁶ الأمم المتحدة، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2022، (نيويورك: الكونغرس، 2022)، ص. 30-35.

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

يفوق 35 سنة بالتالي فان كثرة الاصلاحات والتشريعات الادارية والقانونية الخاصة التعليمية تخلق لنا بيئة غير مستقرة وغير واضحة المخرجات¹.

خاتمة الفصل الثاني:

من خلال هذا الفصل والمتعلق بالإدارة العامة في النظم الإدارية المختلفة للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي أوردنا في مبحثه الأول الإدارة العامة والبيئة وجدلية العلاقة بينهما واستخلصنا أن الإدارة العامة تتأثر وتؤثر بالبيئة المتواجدة فيها بمختلف أبعادها (السياسية، والإقتصادية، والاجتماعية والثقافية وحتى التاريخية والجغرافية)، كما تختلف بيئة الإدارة العامة من نموذج لآخر لكن هذا الاختلاف لا يعني عدم إمكانية تقاطع وتداخل بعض العناصر وتشابهها، وفي المبحث الثاني تناولنا فيه طبيعة الإدارة العامة في النظم الثلاث بين الأزمات والإصلاح وأوجزنا فيه طبيعة النظام الإداري في كل من المغرب وتونس ومدى الاختلاف بينهما والمقارنة بين سياسات الإصلاحات الإدارية في كل نموذج، وتوصلنا إلى نتيجة رئيسية أن هذه النظم تتسم بشدة التمرکز الإداري وغلب عليها إفتقار الجماعات المحلية فيها إلى السلطة، وإلى التخطيط وإلى التدبير المحلي مثلما هو قائم في دول تجسد اللامركزية الإدارية في نشاطاتها ووظائفها كما هو قائم في النموذج السويدي كون مؤسساتها تتسم بالديمقراطية في التشكيل والتسيير والوظيفة، نظرا للتوجه في تعزيز اللامركزية التي تؤدي في الأخير على تعزيز الديمقراطية، وعلى إعتبرات النظام السياسي في حد ذاته، أما من خلال المبحث الأخير المتعلق بتأثير العوامل والمتغيرات البيئية على الإدارة العامة بين المغرب وتونس توصلنا إلى النتائج التالية: أن أهم ما يميز النظام السياسي في كل من المغرب وتونس أنهما يختلفان صحيح في طبيعة النظام الحكم الذي تتبعه كل دولة لكنهما من حيث مخرجات نظامهما السياسي تفتقر لوجود مؤشرات الديمقراطية، بحيث يشتركان في سمات محددة خاصة التاريخية منها وأهمية هذه العوامل التي شكلت طبيعة النظام السياسي والنخب الحاكمة وطبيعة البيئة السياسية التي تتواجد فيها الإدارة العامة.

¹ رشيد أوزار، "سياسات التعليم في المغرب، هل تصلح الدولة ما أفسدته الدولة"، (مبادرة الإصلاح العربي، أكتوبر 2017)، ص.3. في: <https://www.researchgate.net/publication/340595195> (2022/09/21).

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي

وأهم ما تميزت به الإدارة المغربية والتونسية في إنغلاق سياسي منفتح شكليا نوعما ما بوجود تعددية سياسية ووظيفيا هناك إحتكار السلطة وعدم وجود تداول حقيقي، وتفتح إقتصادي بعد أن كانت ذو توجه إشتراكي منغلقة كليا، وما يميز هذه الإقتصادات هذه الدول أنها تتسم بالهشاشة الإقتصادية وإفتقارها للعديد من المقومات التي من خلالها يمكن أن يؤدي إلى خلق بيئة إقتصادية ذات نمط تنموي منفتح، من جهة أخرى تبيان طبيعة البيئة الإقتصادية التي يتواجد فيها المواطن المغربي والتونسي فكلاهما يفتقران لمستوى معيشي يتسم بالرفاهية الإجتماعية والإقتصادية، مقارنة بالنموذج السويدي الذي يتسم بالتطور الإقتصادي ورفاهية المواطن السويدي.

الفصل الثالث:

الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري

ومكانته في النظام المؤسساتي.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

لكل مؤسسة إدارية إلا ولها قانون يجسد وينظم مهامها وطريقة عملها، إما بتشريع دستوري أو بقانون رسمي، بالتالي وإبراز معايير كيفية إنتقاء الوسيط الإداري وطرق تعيينه والوسائل البشرية والمالية إلى جانب معيار المتطلبات التي تستدعي إختياره وغيرها من المعايير الأخرى، سنحاول من خلال هذا الفصل أولاً بالبحث عن الطبيعة القانونية والدستورية المحدثة لهذه النظم في التجارب الثلاث، من ثم التطرق إلى أهم القواعد التنظيمية من أطر وهياكل إدارية وموارده إلى جانب علاقاته مع السلطات الثلاث في كل دولة، لذا سيتم تقسيم الفصل إلى ثلاث مباحث، خصص المبحث الأول للطبيعة القانونية المحدثة للوسيط في التجارب الثلاث وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى التنظيم الإداري والهيكلية قصد معرفة المؤسسة من الداخل ومكوناتها (من موارد بشرية ومالية)، وأخيراً سنحاول معرفة مكانته داخل النظام المؤسساتي وتحديد علاقاته مع المؤسسات والسلطات الدستورية (سلطة تشريعية-تنفيذية- قضائية)، وعلاقته مع الإدارة والمواطن وذلك وفق المقارنة بين الوسيط المغربي والموفق التونسي.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية المحدثة لمؤسسات الوسيط في دول محل الدراسة.

من خلال النظام قانوني لمؤسسات الوسيط الإداري يشرع لها مهامها، وقواعد تنظيمية لهياكلها الإدارية تضبط عملها، ولكي تتضح لنا التجربة المغربية والتونسية، إستلزم علينا تقديم النموذج السويدي لرصد مختلف النقائص التشريعية وإن كان هناك فراغ تشريعي لهذه المؤسسات الحديثة في هذا المجال، وكتجربة رائدة في مجال الوساطة الادارية فالمقارنة ستكون وفقه.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

المطلب الأول: التجسيد الدستوري لمؤسسة الأمبودسمان السويدي

سنحاول في هذا الجزء إلقاء نظرة حول التشريع القانوني الذي يحكم مؤسسات الأمبودسمان، من خلال موقعه في الدستور وأهم القوانين والتشريعات المحدثه له، في السويد بما أن مؤسسة الأمبودسمان (الوسيط الإداري)، تعد ضمن المؤسسات دستورية فإنها تخضع أحكامها العامة للدستور، سواء إن تعلق الأمر بإسم المؤسسة والوظائف والمهام المسندة إليها، أما الأحكام التفصيلية حولها فإنها تصدر على شكل قانون تنظيمي، وما يقع على عاتق مؤسسة الوسيط صيانة الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها دستوريا، وكضمانة دستورية لهذه الحقوق من خلال مؤسسة دستورية سامية بسمو الدساتير¹، ولقد أحدثت خطة الأمبودسمان وإنبعائها كان بموجب الوثيقة الدستورية السويدية، أداة الحكومة لسنة 1809 بحيث تنص المادة 96 من الدستور على مايلي: "أعضاء البرلمان، وفقاً لتعليمات الصادرة عن الريكسداغ. ويجب أن يشرف الأمبودسمان للشؤون المدنية على مراعاة القوانين والتشريعات كما هي مطبقة على مختلف المسائل الأخرى (باستثناء القوات العسكرية) من قبل المحاكم والمسؤولين العموميين والموظفون"²، وإلى جانبه جاءت المادة 6 من الفصل 16 من الدستور السويدي لتوضح على أن البرلمان (الريكسداغ) هو المكلف على أن ينتخب واحداً أو أكثر من المفوضين البرلمانين الذين يشرفون على تطبيق القوانين واللوائح الأخرى في الخدمة العامة، وفقاً للإختصاصات التي وضعها البرلمان³، وبخصوص إجراءات إنتخاب المفوض البرلمان السويدي جاء منصوص عليه في كل من (الفصل 12، المادة 6، والفصل 8، من المادة 11) بحيث يُجرى إنتخابه بشكل فردي من قبل أعضاء البرلمان بأغلبية بسيطة وعلى إقتراح تقدمه اللجنة الدستورية ولمدة أربع سنوات⁴، كما تتوافر مواد أخرى تنص على كيفية إجراءات تنظيم العمل والمهام المحددة له، بحيث تنص كل من المواد المحصورة بين المادة { 96 وإلى غاية 100} من الدستور 1809 على الإطار الهيكلي والأدوار المنوط بها حول وظيفته وأنه مدعي عام مستقل على القضاة والمسؤولين السامين

¹ عبد الله ساعف، "مؤسسة الوسيط بين ولاية المظالم والأمبودسمان: نافذة نحو الانتقال الديمقراطي المنشود بالمغرب"، مجلة أبحاث، (م.21، ع.56، 2005)، ص.5.

² Albert H. Rosenthal, "The Ombudsman-Swedish" Grievance Man", *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 4 (Dec. 1964), p.227.

³ Sveriges Riksdag, the Constitution of Sweden The Fundamental Laws and the Riksdag Act, Stockholm: Sveriges Riksdag, 2012, P.118. www.riksdagen.se

⁴ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.410.411

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

في الدولة،...وبخصوص المادة 68 من قانون البرلمان لسنة 1866، فإنها جاءت لتتص حول كيفية إدارة قواعد إنتخاب أعضاء الأمبودسمان وماهية الإجراءات المتبعة في حالة إستقالته من منصبه¹. وإلى جانب الأمبودسمان البرلماني تم إنشاء الأمبودسمان الوطني (Nationale Ombudsman) يختص فقط في القانون الإداري العام، وبموجب القانون الصادر عن البرلمان سنة 1981 والذي طرأت عليه عدة تعديلات وفي هذا الصدد أقدم المشرع السويدي سنة 1998 إستنادا للمادة 108 حول إمكانية إنشاء مؤسسات مستقلة للتحقيق في الشكاوى المتعلقة بأفعال السلطات الإدارية للتحقيق في القانون الإداري العام فقط، وتم بالفعل إحداثه وتجسيده في الدستور من المادة (78 بصيغتها المعدلة، وفي سنة 2005 تم إضافة الإجراءات التي يجب إتباعها عند مباشرته في مهام التحقيق في قضايا القانون الإداري العام².

المطلب الثاني: الأساس القانوني والدستوري المحدث للوسيط المغربي

إن مؤسسات ونظام الرقابة بالنسبة للمغرب ليست حديثة العهد بها، بل كان لها نصيب من مرجعية تاريخية شهدتها في فترات سابقة إزاء حكم الدولة الإسلامية، وفي إطار التنظيم الإداري الحديث العهد للدولة أعيد بعث هذه المؤسسة ضمن سياق قانوني دستوري ينص على تأسيسها وشرعيتها. تحت إسم (ديوان المظالم) بتقاليد إسلامية تستند لقاعدة قانونية (المرسوم الملكي)³، من قبل الملك محمد السادس في 2001 قصد مواكبة ومعاصرة النظم الأخرى في ترسيخ الديمقراطية والإقرار بحقوق الإنسان⁴، وبحسب النصوص المحدثه والمنظمة لمؤسسة ديوان المظالم لما ورد في الظهير الشريف في 9 دسمبر من 2001 والمحدث لهذه المؤسسة تضمن على عدة إجراءات وقواعد شكلية تنظم شروط تقديم الشكايات وتحديد إختصاصات والمهام المنوط له البدء فيها⁵.

وفي ظل المقاربات والممارسات الحقوقية العالمية، ومن أجل مواكبة الساحة الدولية نحوى التوجهات الديمقراطية لمؤسسات الوساطة (الأمبودسمان) سعت المغرب وفق طلك ببذل أكبر قدر ممكن من الجهود

¹ Jagerskiold stig, Op.cit, p.1080.1081.

² G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.410.

³ Francesco Tamburini, Op.cit, p.10.

⁴ محمد الكتاني، قضاء المظالم في الاسلام بين الماضي والحاضر، ص..10.

⁵ مصطفى التراب، "مؤسسة ديوان المظالم مفاهيم ودلالات لبعض شروط وتقديم التظلمات والشكايات"، مجلة ديوان المظالم، (ع.15، 15 دجنبر 2004)، ص.33.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

نحوى تعزيز الإصلاح المؤسسي والإداري، والملاحظ بخصوص الوسيط الإداري جاءت في إطار الإنتقال الديمقراطي الذي عرفته المغرب وتدعيما للمسار الديمقراطي ومع صدور دستور جديد.

ولعله من الأسباب التي جعلت لاسلطة في المغرب تبني مؤسسة جديدة المعالم تجمع بين مزيجين من العناصر من حيث مقومات إسلامية ومغارب وبين مبادئ القيم الديمقراطية للمؤسسات الحديثة¹، وفي هذا السياق جاء بعث مؤسسة دستورية جديدة تحت إسم (الوسيط الإداري) مع منح صلاحيات أكبر لحل شكايات وتظلمات المواطنين لدى الإدارة وذلك خلال سنة 2011 أي بعد مرور عشر سنوات من المؤسسة السابقة، ليكون إنبعث مؤسسة دستورية وطنية مختصة في مجال الوساطة لترسيخ قيم سيادة القانون والالتصاف في التدبير المرفق العمومي²، وقد صدر بالجريدة الرسمية عدد 5926 بتاريخ 17 مارس 2011 ظهير رقم 1.11.25 بإحداث مؤسسة الوسيط بعد أن كانت سابقتها تعتمد ماليا على ميزانية البلاط الملكي³، وبحسب القانون الصادر برقم 1.01.298 بتاريخ 9 ديسمبر 2001، يحتوي على نص تشريعي طويل من (17 مادة)، مقارنة بقوانين شمال إفريقيا الأخرى، ومع ديباجة غير عادية تشرح أسباب تأسيس المؤسسة الجديدة⁴، وعلى هذا الأساس بحسب النصوص المحدثه لهذه المؤسسة فإن الفصل 162 من الدستور لسنة 2011 ينص على: "(الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية)⁵، كما تضمنت المادة الخامسة من الظهير حول الحالات التي وجب على الوسيط الإطلاع عليها والخوض فيها بجميع الحالات التي مورست عليها أي تظلم منافي للقانون

¹ أجعون أحمد، "دور مؤسسة الوسيط في المنازعات الإدارية"، مجلة القضاء الإداري، (م.4، ع.7، 2015)، ص.16.

² الأمم المتحدة، تقرير حول الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المغرب، 10 أكتوبر 2012، متحصل عليه:

³ أحمد ابادرين، "هل هناك حاجة لمؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان؟"، (المغرب، الحوار المتمدن 2011/03/24) في: <http://www.m.ahewar.org> (2022/5/15).

⁴ Francesco Tamburini, Op.cit, p.10.

⁵ المملكة المغربية، الدستور المغربي لسنة 2011، (المغرب، 2011)، ص. 41 في:

https://www.mediateur.ma/images/doc/textes/ar/constitution_2011_Ar.pdf

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

من طرف الإدارة إن كانوا اشخاص ذاتيون أو إعتباريون أو مغاربة وحتى الأجانب¹، ويكون مقر المؤسسة الرباط بحسب مانصت عليه المادة 3 من الظهير المحدث لهذه المؤسسة².

المطلب الثالث: موقع الموفق الإداري في النظام القانوني التونسي:

قام المشرع التونسي برصد مجموعة من القوانين حول بعث المؤسسة تحت إسم "الموفق الإداري" وفق الأمر عدد 2143 لسنة 1992 المؤرخ في 2 ديسمبر 1992. إذ ينص في فصله الأول "أحدثت لدى مصالح رئيس الجمهورية خطة الموفق الإداري"³، من بعدها تم إصدار قانون يتبعه بسنة 1993 وجاء هذا القانون ليشرح كيفية عمل هذه المؤسسة والمهام المنوط لها، وبعد إصدار هذا القانون تم إلحاقه بقانون عدد 51 لسنة 1993 المتعلق بمصالح الموفق الإداري، وجاء ضمن النص من الفصل الأول من هذا القانون على أن مؤسسة الموفق الإداري مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية يتواجد مقرها بالعاصمة ومدير هذه المؤسسة هو الموفق الإداري والذي يتم تعيينه بأمر رئاسي⁴، من ثم ألحق قانون ثالث جاء لتتقيح وإعادة قانون 1992 والمتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري بحيث نص في فصله الثاني الجديد على ما يلي "أن الموفق الإداري يباشر خطته لدى رئيس الجمهورية"⁵.

أما في تونس لم تكن هي الأخرى بمَعزِلٍ عمّا يدور حولها، فمشت على مَنوال البلدان المذكورة آنفاً، وعَزَزَتْ منظومتها المؤسسية بمؤسسة توفيق مُتَمَثِّلَةً في خطة الموفق الإداري التي تمَّ الإعلانُ عنها في 10 ديسمبر 1992 بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ثم صدر في

¹ المملكة المغربية، وسيط المملكة مبدأ سيادة القانون والانصاف ، في:

<https://www.mediateur.ma/index.php/ar/decouvrirar/esprit-ar/169-principe-primaute-droit-ar>

² الجريدة الرسمية 6765 ، القانون رقم 16-14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 43-19-1 الصادر

في 11 مارس 2019 المتعلق بمؤسسة الوسيط

³ الجمهورية التونسية، مصالح الموفق الإداري، أمر عدد 2143 لسنة 1992 مؤرخ في 10 ديسمبر 19، في:

<http://mediateur.tn>

⁴ الجمهورية التونسية، مصالح الموفق الإداري، قانون عدد 51 لسنة 1993 مؤرخ في 3 ماي 19، في:

<http://mediateur.tn>

⁵ الجمهورية التونسية، مصالح الموفق الإداري، أمر عدد 1166 لسنة 1997 مؤرخ في 9 جوان 1997 يتعلّق بتتقيح الأمر

عدد 2143 لسنة 1992 المؤرخ في 10 ديسمبر 199، في : <http://mediateur.tn> (2021/06/09).

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الغرض وبتاريخ 3 ماي 1993 القانون عدد 51 الذي تضمن شرح أسبابه في ما تضمنه أن "إنشاء هذه المؤسسة يندرج في إطار برنامج تعصير الإدارة لإنجاح العمل التنموي وأن الحكومة تتكبد على وضع برنامج شامل للإصلاح يتصل بكل أوجه العمل الإداري من تنظيم الجهاز الإداري وتبسيط الإجراءات واختصار الآجال وتكوين الموظفين ودعم اللامركزية ليأخذ الإصلاح الإداري طابع الشمولية والنجاحة حتى تكون الإدارة مواكبة لتطور المجتمع وفي إنصاف دائم لمشاغل المواطن وأنه من جملة الآليات التي تقرّر إحداثها في هذا المجال خطة الموفق الإداري ومهمته الوساطة بين الإدارة والمواطن لتسهيل الحلول للمسائل التي لم تجد حلا على مستوى المسالك الإدارية العادية"¹

وقد طالب الموفق من خلال توصيات في اقريره لسنة 2017 على ضرورة تنقيح القانون عدد 51 لسنة 1993 الصادر في 3 ماي 1993 والمحدث لمصالح الموفق، كون تنقيح هذا القانون الذي ارسى مؤسسة الموفق اصبح امرا ضروريا وملحا وهو ما يتطلب وقتا وجهدا لإقناع السلطة التشريعية بذلك بعيدا عن التجاذبات السياسية والحزبية وهي تجاذبات أفشلت مسألة دسترة المؤسسة عند مناقشة مشروع الدستور من قبل المجلس الوطني التأسيسي في الباب المتعلق بالمؤسسات الدستورية، وهو ما أضر فعلاً بمؤسسة التوفيق التي لم تقع دسترتها على خلاف ما هو معمول به في جل أنحاء العالم حيث أصبحت مصالح التوفيق مؤسسات دستورية وهو ما أكسبها نجاعة وفعالية².

منذ إرسائها بموجب القانون عدد 51 لسنة 1993 ومؤسسة التوفيق ظلت مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية رغم ان عديد الهيئات المماثلة تغيرت صبغتها الى مؤسسات عمومية ذات صبغة إدارية أو الى دواوين، كون الصبغة الادارية تكبل المؤسسة خاصة من الناحية الادارية والمالية وتجعلها لا تتطور وتعرقل من نشاطها.

إن المشرع لم ينص على آلية التنسيق بين المؤسسات الدستورية ومؤسسة الموفق الاداري. إن المشرع أحدث عديد من مؤسسات التوفيق كالموفق البنكي او الموفق الجبائي او الموفق العسكري والموفق الاعلامي ولم يبين كيفية تنسيقها مع مصالح الموفق الاداري خاصة وان المشرفين على تلك المؤسسات لا يتمتعون بالحيادية اللازمة فالموفق لا يمكن ان يكون الخصم والحكم³

¹ الموفق الإداري، الموقع الإلكتروني لمؤسسة الموفق، في: <http://mediateur.tn> (2021/06/09).

² أنظر: التقرير السنوي الرابع والعشرون 2017 للموفق الإداري، ص. 197.

³ أنظر: التقرير السنوي للموفق الإداري 2020، ص. 21.22.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

لقد نظم الموفق الإداري لسنة 2020، ندوة حول حوكمة مصالح الموفق ضمنمت مختصين وممثلين للهيئات المستقلة ومكونات المجتمع المدني أقرت ضرورة تنقيح القوانين والاورام المنظمة لمصالح الموفق الإداري.

مطالباً بضرورة تنقيح النصوص التشريعية المنظمة لمصالح الموفق الإداري لتحقيق الإصلاحات التالية سواء بقانون أو مرسوم وذلك من خلال تغيير التسمية، إلى موفق الجمهوري مع ضرورة تغيير الصبغة القانونية "هيئة مستقلة أو ديوان"، وطريقة إختيار الموفق الإداري مثل فرنسا رئيس الجمهورية يختار 3 من بين المترشحين، والبرلمان يقوم بإختيار واحد عن طريق الإلتخاب.¹

الجدول 05: التجسيد الدستوري والإداري المحدث لنظام الوسيط الإداري في التجارب الثلاث.

إسم المؤسسة	المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان)	الوسيط الإداري المغربي	الموفق الإداري التونسي
الأساس القانوني المحدث	أداة الحكومة الدستور	الدستور	القانون
الهيئة المسؤولة في إحداثه	البرلمان (الريكسداغ)	(السلطة التنفيذية) الملك	(السلطة التنفيذية) رئيس الجمهورية

المصدر: إعداد الطالبة وفق ما جاء به في الدراسة.

وكخلاصة لما تضمن ذكره من خلال قراءة المواد القانونية والدستورية المحدثه لهذه النظم ووفق المقارنة بين التجربة المغربية والتونسية وفق النموذج السويدي، نستنتج أن المؤسستين مختلفتين تماماً من حيث الإنشاء ومن حيث المواد المنظمة لها، وبناءاً على ذلك نلاحظ أن المشرع المغربي عمل على تضمين المؤسسة دستورياً لكن الهيئة المحدثه لها تكون من طرف السلطة التنفيذية أي الملك، فالتجربة المغربية في بعث الوسيط الإداري قد حذت حذو السويد في بدايات إنبعث نظام الأمبودسمان والمراحل البدائية من إنشاؤه، فهذا الأخير كان تابع لمؤسسة (التاج) ليصبح بعدها تابع إلى الريكسداغ (البرلمان)، بالتالي ربما سيكون هناك تحديث لمؤسسة الوسيط المغربي مستقبلاً وتصبح تبعيتها للبرلمان، في حين نجد أن الموفق الإداري في تونس ومن خلال القوانين المنظمة لهذه المؤسسة نلاحظ أنها إنحرفت على التجربة المغربية

¹ المرجع نفسه، ص.26.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

واكتفت ببعث قوانين ومراسيم رئاسية في بعث خطة الموفق ولم يتم لحد الساعة تجسيدها دستوريا وهي إشكالات تعيب على المشرع القانوني التونسي.

المبحث الثاني: الإطار الهيكلي و الإداري للوسيط الإداري في النظم الثلاث

لتحديد الإطار الهيكلي لنظام الوسيط الإداري في كل من المغرب وتونس مقارنة بالنموذج الأمبودسمان السويدي، لابد من البحث أولا عن القواعد وأهم الإجراءات التنظيمية له من الهياكل الإدارية كجزء أولي، وفي الشطر الثاني سنحاول الخوض في الموارد البشرية والمالية المسخرة لهذه المؤسسة الرقابية إلى جانب الوسائل الممنوحة له لتسهيل عمله ومهامه.

بالتالي فما هي الطبيعة التنظيمية التي تضبط عمل هذه المؤسسة الرقابية؟ وما هي الوسائل البشرية والمالية الممنوحة له؟

المطلب الأول: التنظيم الإداري لمؤسسات الوسيط الإداري في النظم الثلاث.

ولمعرفة التنظيم الإداري لهذه النظم الثلاث وجب علينا مراعاة جملة من المعايير والتي تتضمن آلية التعيين ومن ثم القواعد التي تحكم إنتخابه أو تعيينه، والشروط الواجب توافرها ومؤهلاته، وضمانات الإستقلالية الإدارية والمالية، ومن حيث عدد المناصب والنواب وكيفية إختيارهم، كذلك مدة العضوية والعزل من المنصب، إلى جانب إن توافر على آلية الحصانة أم لا، من خلال إجراء مقارنة بسيطة بين الوسيط الإداري المغربي والموفق الإداري التونسي.

الفرع الأول: كيفية الإنتخاب(التعيين) ومدة العضوية، والعزل من المنصب

كل مؤسسة إلاّ وتختلف عن نظيرتها بحسب كل دولة، فهناك من ينتخب من طرف البرلمان كالنظام السويدي وهناك من يعين من طرف السلطة التنفيذية إما الملك مثلما هو معمول به في المغرب أو بإجراء قانوني أو بأمر رئاسي من قبل رئيس الجمهورية بالنسبة للموفق الإداري التونسي وعليه فإن مسألة العضوية ومسائل تتعلق في حالة إقالته أو إستقالته تختلف باختلاف طريقة التعيين وهو ما سنحاول الخوض فيه.

1. آلية تعيين الأمبودسمان السويدي.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

إن محاولة تحديد مركز ومكانة (الوسيط الإداري) الأمبودسمان في النسيج المؤسساتي متوقف على معرفة خاصة تعيين أو إنتخاب المسؤول الأول عنها، والشروط الواجب توافرها فيه، فما هي طرق إنتخاب الأمبودسمان السويدي.

لقد نص المشرع السويدي الطريقة التي من خلالها يتم إنتخاب المفوض البرلماني (الأمبودسمان)، وأكد على ضرورة تعيينه بقرار يصدر من الهيئة التشريعية (الريكسداغ)، لكن هذا التعيين يكون وفق آلية الإنتخاب، وهو ما جاء ضمناً بموجب {الفصل 13، المادة 6} على مايلي: "ينتخب البرلمان المفوض البرلماني للإشراف على تطبيق القوانين والتشريعات الأخرى في الأنشطة العامة¹، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات تلك التي تقضي بوجوب أن تُحدد فترة ولايته بصورة واضحة بحيث لا يمكن إقصاؤه عن ممارسة وظيفته قبل نهاية المدة المحددة لشغل هذه الوظيفة².

كما تم تحديد مدة عضويته بأربع سنوات قابلة للتجديد من قبل البرلمان بالأغلبية، وبسبب عدم تواجد سلطة عليا من البرلمان عليه فإن الأحزاب السياسية السبعة داخل البرلمان تحرص على الإتفاق فيما بينها في حسن إختيار لإنتخاب هذا المفوض³، ومدة العضوية في المنصب تكون بالتزامن لمدة ولاية المجلس التشريعي، ومسألة تجديدها قد تمدد أو تلغى قابلية التجديد من الهيئة التشريعية⁴، وبخصوص مدة العضوية فلها تطور تاريخي بحيث لم يستقر إنتخاب الأمبودسمان منذ الوهلة الأولى في أربع سنوات بل حتى تعيينه كان له علاقة بالتطور الذي عرفه البرلمان، إذ نجد في بدايات تعيينه كانت مقترنة بخمس سنوات وفقاً لما جاء في المادة 96 من دستور 1815، وبين فترة (1845-1844)، فقد تم تخفيض مدة العضوية إلى ثلاث سنوات، ومع التعديل الدستوري في سنة 1866، وأهم الإصلاحات التي طالت السلطة التشريعية بخصوص دورات البرلمان، ليصبح إنتخاب المفوض البرلماني تجرى كل سنة تتم إعادة الإنتخاب، فمدة سنة قصيرة جداً مقارنة بخمس سنوات عند بدايات إنبعاث المؤسسة، وفي النفس الوقت قد لا يكون هناك تمديد فترة عضويته للسنة التي تليها، بالتالي عضوية سنة واحدة غير كفيلة كما ينبغي لما يترتب عليه نطاق عمله

¹ أنظر: لموقع الإلكتروني لمؤسسة الأمبودسمان السويدي، من: <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basi> (2019/11/11).

² شعيب مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.12.

³ حسين مقلد، "مرجع سابق، ص.10.

⁴ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.5.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وبقي الأمر على حاله إلى غاية إحداث تعديل دستوري بعد إقتراح من النواب حول إمكانية تمديد ولاية الأمبودسمان لثلاث سنوات بما يتماشى مع إنتخابات الغرفة الثانية للريكدساغ وفي سنة 1868 أصبحت مدة العضوية التي يتمتع بها المفوض البرلمانى بأربع سنوات وما إستقرى عليه العرف السويدي أن مدة ولايته قابلة للتجديد ثلاث مرات متتالية¹، وعند إستقرار إنتخابه لأربع سنوات يتم إنتخاب هو ونائبه من قبل لجنة خاصة تابعة للبرلمان²، كما أن عملية إنتخاب المفوض ونوابه لا تجرى بنفس الإقتراع بل كل واحد منه على حدة ومن خلال الإقتراع السري ونفس الإجراء ينطبق على نوابه³، أما من حيث عدد المفوضين فيبلغ عددهم أربعة، ويكون مفوض واحد يتراشهم ويشغر منصب الرئيس الإداري للمؤسسة والثلاثة الآخرين يعملون تحت يده، ويتوجب أن يكون نائب الأمبودسمان قد شغل منصب المفوض البرلمانى من قبل ومدته تمتد إلى عامين وأن يكون الموظف المؤهل لهذا المنصب ذو خبرة وتكوين قانوني⁴، ويستلزم على البرلمان أن يعين مفوض برلمانى إحتياطي في حالة واحدة ألا وهي شغور المنصب الأمبودسمان إن إستقال المفوض أوفي حالة إقالته، أو بوجود أي عائق يمنعه عن العمل، وتتم هذه العملية إلا بإحداث لجنة مكونة من ثمانية وأربعين عضوا تختار من طرف البرلمان، ويراعا فيها إشتراك مختلف الأحزاب الثمانية المتواجدة بقبة البرلمان، ولا يتم تعيين المفوض البرلمانى إلا بعد مرور 15 يوما من تاريخ إختيار هذه اللجنة، وعند وقوع التساوي في الأصوات بين المترشحين لمنصب الأمبودسمان يعاد التصويت مرة ثانية بالأغلبية المطلقة وفي حالة عدم تحصل أي مترشح منهم على أغلبية الأصوات في هذه المرحلة تلجأ اللجنة إلى تعيين من حصل على أكثر الأصوات، أما في حالة تساوي الأصوات بين المترشحين يتم إختيار الأمبودسمان بإجراء القرعة، وأية محاولة في الطعن في النتائج فهو مستبعد ولا يجوز ولا يأخذ بعين الإعتبار⁵، كذلك مسألة مهمة حول إختيار تولي منصب المفوض البرلمانى فقد كان حكراً فقط على جنس الرجال دون النساء، وإلى غاية تعديل أجري منذ سنة 1941 لتصل بعده سبعة نساء كمفوضات إستلمن هذا المنصب⁶، ويجوز

¹ شرفي صفية، مرجع سابق، ص.27.

² Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1081.

³ أنظر: الموقع الإلكتروني لمؤسسة الأمبودسمان السويدي، مرجع سابق.

⁴ Fred Lundgren, "The Riksdag's Ombudsman An examination of the JO's supervisory activities and the independence of the courts, from a constitutional perspective", Master's thesis In Public Law, Ulrik Von Essen, Stockholm, 2014, p. 47.

⁵ جبر حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.228.

⁶ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.11.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

إمكانية إعادة انتخاب المفوض لثلاث دورات فقط، في حين يشغل أعضاء اللجنة الحقيقية مناصبهم لسنتين قابلتين للتجديد¹.

إن مسألة التعيين المتجسد في آلية الانتخاب من البرلمان وهذا الارتباط يحقق للأمبودسمان التمتع بالشرعية التي تتصف لها الهيئة التشريعية، التي إنتخبته عضوا لهذه المؤسسة².

إذن وبناءً على أسلوب تعيين المفوض البرلماني وفق الانتخاب تعتبر هذه الآلية جد ضرورية ليؤدي الأمبودسمان مهامه بعيدا عن تأثير أية سلطة أو جهة سياسية أو غيرها وهو ما سنراه وعلاقته بالمؤسسات الدستورية، بالتالي نستخلص أنه يتوافر ضمانات قانونية تشريعية دستورية لصيانة الحقوق والحريات وتجسيد القانون.

2. آلية تعيين الوسيط الإداري في المغرب وتونس:

بالنسبة للوسيط الإداري في المغرب ومن حيث آلية تعيينه فإنه يعين بظهير من قبل الملك ومدة توليه لهذا المنصب محددة بخمس سنوات مع إمكانية تجديده لمرة واحدة، كما أوضح نفس القانون 14.16 من أحكام المادة 5، أن الوسيط الإداري يعتبر المدير الإداري لهذه المؤسسة ويشرف على إدارتها وتمثيلها قانونيا أمام مختلف الهيئات الوطنية سواء داخل المغرب أو بالخارج³، وكونه هو المسؤول الأعلى في تمثيل مؤسسة الوسيط⁴، فإنه يعد عضوا في المجلس الوطني لحقوق الإنسان منذ صدور القانون المتعلق بإحداث هذا المجلس لقانون رقم 1.11.19 لسنة 2011⁵، كما يقع على عاتق الوسيط الإداري مسؤولية إختيار مندوبيه وتعيينهم ويساعدونه في مهامه ويعملون تحت سلطته فهو رئيسهم، وإشترط الظهير أن المندوبين يجب أن يكون تكوينهم عال في مجال القانون وعلى قدر من التجربة المهنية تفوق العشر سنوات في مجال القانون⁶.

¹ المرجع نفسه.

² عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص5.

³ المملكة المغربية، قانون رقم 16-14 المؤرخ في 11 مارس 2019، المتعلق بمؤسسة الوسيط الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 6765، ص.1722.

⁴ أحمد أجعون، "دور مؤسسة الوسيط في المنازعات الإدارية"، مجلة القضاء الإداري، المجلد 4، العدد 7، (2015)، ص.15.

⁵ المملكة المغربية، الأمر رقم 1.11.19 المؤرخ في فاتح مارس 2011، يتعلق بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 5922، ص. 574.

⁶ أنظر: قانون رقم 16-14 المؤرخ في 11 مارس 2019، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

أما وضع الموفق الإداري التونسي عند تعيينه يندرج ضمن مقتضيات القانون، ويتضح عند التمعن لمن سيولي هذا المنصب على أساس معيار الإختيار من بين الأعوان الإداريين الذي لهم كفاءة وخبرة إدارية إما أن يكونوا مزاولين توظيفهم في السلك الإداري أو متقاعدين، ومسألة إجراء التعيين تكون من طرف رئيس الجمهورية¹، وإلى جانب هذا القانون فقد كرس القانون التونسي عدد 51 لسنة 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري بمسألة التعيين يكون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد²، أمن من حيث من يساعده على أداء مهامه فيمكن أن يفوض لأحد مساعديه جزء من صلاحياته وهم مكلفون بتسيير خلايا المؤسسة والتي جاء التنصيب عليها بالفصل 13 من هذا القانون³، وقد تم إلحاق قانون ينص على الممثلون الجهويون الذي يساعدون الموفق في عمله، ويتم تعيينهم وضبط مهامهم بمقتضى أمر قانوني وهو ماجاء ضمينا في الفصل الثاني من قانون عدد 16 لسنة 2000⁴.

وفي هذا السياق فإن من يشغل إدارة منصب مدير مؤسسة التوفيق تحت مسمى "الموفق الإداري" نلاحظ أنها ليست مستقلة عن السلطة التنفيذية بدليل إتباعها وإرتباطها المباشر برئيس الجمهورية على الرغم من القانون الأول المحدث سنة 1992 ينص على أنها مؤسسة مستقلة، بالتالي فكرة إستقلاليته غير ممكنة حتميا نظرا للقانون فهل ممارستا هو مستقل عن رئيس الجمهورية أم لا وهو ما سنراه في المبحث الثاني من الدراسة.

إن الإشكال المطروح هنا هل من إمكانية تجديد عهدة الموفق الإداري وكم هي مرات إعادة تجديد عهده، وهو ما نلاحظه عند التمعن في آلية تعيين الموفق الإداري، يقع الأمر ضمن صلاحية رئيس الجمهورية، وعند تتبع هذا القانون نجده أثار لبس وإشكاليات حول مسألة إمكانية تجديد العضوية للموفق ولم يوضح المدة التي على أساسها سيعاد تعيينه بأمر قانوني، فالقانون التونسي بإهمال أو بتعمد منه غيب

¹ الجمهورية التونسية، الأمر الرئاسي رقم 2143 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، يتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 84.

² الجمهورية التونسية. قانون عدد 21 المؤرخ في 14 فيفري 2002، المتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 المتعلق بمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 15.

³ الجمهورية التونسية، الأمر الرئاسي رقم 1126 والمؤرخ في 5 جوان 1996، يتعلق بمشمولات الموفق الإداري وطرق عمله وبضبط التنظيم الإداري والمالي لمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 51.

⁴ الجمهورية التونسية، قانون عدد 16 والمؤرخ في 7 فيفري 2000، يتعلق بإتمام القانون 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

معيار مدة العضوية ضمنيا وقانونيا، وعدم وجود تنصيب قانوني أو قانون مكمل له حول عدد المرات التي يمكن تجديد عضوية الموفق الإداري، وكذلك نفس الشيء ينطوي على إشكالية من ينوب عن كل من الوسيط الإداري المغربي والموفق الإداري التونسي في حالات شغور المنصب بالأخص الحالات الحرجة والغير متوقعة كإنهاء المهام، بالتالي فإن المشرع المغربي والتونسي لم يشيرا لا ضمنا ولا قانونيا لمسألة من يخلف شغور منصب الوسيط مثلما يفعل نظيرهم المشرع السعودي الذي لم يغفل عن هذه الجزئيات المتعلقة بتعيين الأمبودسمان ومن يخلفه وهوما يثير تساؤلا لماذا أغفل أو أهمل المشرع في التجربة المغربية والتونسية الأمر المتعلق بالتعيين أو إختيار الوسيط الإداري.

ووفق المقارنة بين الوسيط في المغرب والموفق الإداري في تونس توصلنا، إنه عندما يتم تعيينهما فلا يمتان أية صلة بالسلطة التشريعية، وليس لهم أية علاقة (بالبرلمان) على غرار الأمبودسمان السعودي الذي ينتخب من البرلمان، في حين نجد الوسيط المغربي ملحق مباشرة بالملك والذي يمثل أعلى سلطة في الدولة هذه التبعية في السلطة ينتج عنها عدم وجود إستقلالية كافية، كما نجد أيضا الموفق الإداري التونسي في إرتباطه برئاسة الجمهورية (السلطة التنفيذية) هو الآخر ينتج عنها تبعية إدارية ووظيفية، بالتالي فإنهما يلتقيان من حيث الجهة المسؤولة عن تعيينهم والمتمثلة في السلطة التنفيذية الأعلى في الدولة والممثلة في كل من (الملك-رئيس الجمهورية)، كما يختلفان في نقطة، وهي أن التجربة التونسية في التجسيد القانوني مختلفة عن تجربة الوسيط المغربي من ناحية المؤسسة الدستورية، خاصة في ظل بقائها كهيئة إستشارية ذات صبغة إدارية ولم ترتقي بعد لمؤسسة دستورية كونها تقتصر إلى التجسيد الدستوري والتشريعي، وجعلها فقط هيئة ذات صبغة إدارية بقوانين ومراسيم تنظم مهامها.

الفرع الثاني: معايير إنتقاء منصب الوسيط الإداري

في متطلبات التأهيل لوظيفة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) يترتب على من يستلم هذا المنصب أن تتوفر به شروط معينة وهذه الشروط تتطلب بعضاً من المعايير، وتختلف بحسب نظام كل مؤسسة وكل دولة تابع لها، بالتالي سنحاول معرفة أهم المعايير التي على أساسها يعين الأمبودسمان السعودي والذي من خلالها سنقارن بين الوسيط الإداري في المغرب وتونس.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

1- متطلبات التأهيل الواجب توافرها في الأمبودسمان (المفوض البرلماني) السويدي:

من بين أهم الشروط التي يتم على أساسها إختيار الأشخاص المناسبين لهذه الوظيفة (الأمبودسمان)، التي يجب أن تستوفي لممارسة هذه المهنة إذ يتطلب بعض الخصائص:

- مؤسسة الأمبودسمان خاصة: (تشخيص المؤسسة personnalisation) ومعظم الأنظمة التي إستحدثت مؤسسات الوساطة جرت العادة أن يتم إسنادها إلى كبار رجال القانون والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة وقوة الشخصية، من أجل إضفاء المصداقية والموضوعية عليها في المجتمع¹.
- يشترط أن يكون القائم على تقلد مهمة الأمبودسمان التكوين والخبرة القانونية في المسائل الإدارية، بحيث يجب أن تكون لديه حجة في الإختصاص القانوني وهو أهم شرط نصه الدستور السويدي الأمبودسمان يجب أن يكون شخصاً "يتمتع بقدرة قانونية معروفة ونزاهة بارزة"، وجرت العادة في العرف السويدي ما يتم إنتقاء المفوضون من السلطة القضائية، أي قضاة بارزون في مجال عملهم يشهد لهم بالنزاهة والكفاءة لتولي منصب المفوض البرلماني².
- من بين شروط الإنتقاء أن يكون المفوض قضاة وليس قضاة عاديين فقط بل مؤهلين تأهيلاً عالياً، نفس الأمر يقع على إنتقاء نوابه، بحيث يجب أن يكون نواب الأمبودسمان قد عملوا سابقاً كمفوض برلماني...³، وكثيراً ماتم إقتراح لمن يشغل هذا المنصب القضاة وكبار المسؤولين في المكاتب الحكومية، وقد جرى العرف في السويد على من إلتحقوا بمنصب JO كانوا من محامين وأساتذة القانون⁴.
- يشترط لمن يكون مفوضاً، حاصلاً على شهادة في الدراسات القانونية، ودبلومات متعمقة في مرحلة الدراسات العليا وهو ماتم التتصيص عليه في المادة 69 من الدستور السويدي، وهذا راجع بالأساس

¹ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.5.

² Walter Gellhornt, op.cit, p. 9. , stig Jagerskiold, Op.cit, p.1087.

³ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.412.

⁴ Fred Lundgren, Op.cit, p.48.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

- إلى طبيعة ما تتطلبه الوظيفة فشاغل المنصب يتولى الفصل في المنازعات وعليه وجب أن يكون على دراية كاملة بكافة القواعد القانونية المعمول بها في دولته.
- أن يكون القائم على هذا المنصب له دراية ومعرفة لمختلف اللوائح والقوانين كالمؤسسات الدولية ويكون لدولته لها علاقة بها على سبيل الحس "منظمات حقوق الإنسان"¹.
 - يشترط كذلك لمزاولة هذا المنصب أن يتحلى بالأخلاق المهنية والنزاهة في العمل;
 - أن يكون محايدا سياسيا واجتماعيا إلى جانب حس العدالة;
 - أن يتوافر فيه حس الموضوعية في العمل بمعنى الموضوعية عند القيام بمهام دون أية اعتبارات شخصية كالتقدمات والجولات، أو عند إعداد ورفع التقارير السنوية².

2- شروط إختيار الوسيط الإداري في المغرب وتونس:

تتخصر الشروط التي يجب أن تتوفر على من يستلم منصب الوسيط الإداري في كل من المغرب والموفق الإداري في تونس على جملة من المعايير تحددت كآلاتي:

- ❖ يشترط على من يتقلد منصب الوسيط الإداري في المغرب، أن يكون من ضمن الشخصيات المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة في العمل ومن لهم سيرة حسنة، إلى جانب الموضوعية والتشبت بسيادة القانون وبمبادئ العدل والإنصاف³.
- ❖ يشترط على من يقع عليه الإختيار لمزاولة منصب الوسيط الإداري أن لا يكون عضو في الحكومة، وحتى في البرلمان بغرفتيه، أو عضوا في المحكمة الدستورية، ونفس الأمر بخصوص أي وظيفة عامة في الدولة وهو ما يتنافى مع هذا المنصب، إلى جانب هذا يجب أن لا تنتمي الشخصية التي ستتقلد هذا المنصب أي حزب سياسي، أو بالعمل في مهن حرة أو ممارسة نشاط تجاري، أو

¹ شعيب مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.12.

² صافية شرفي ، مرجع سابق، ص.27.

³ المملكة المغربية، قانون رقم 16-14، مرجع سابق، ص.1772.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

ممارسة مهام يأخذ عنها أجر من دولة أجنبية (كالمنظمات الدولية والغير حكومية) كل هذه المهام تتنافى مع منصب الوسيط الإداري في المغرب¹.

- ❖ ولمزاولة منصب الموفق الإداري في تونس يشترط على الإداريين العموميين من يمتلكون خبرة إدارية واسعة في العمل ولا يوجد شرط حول مزاولة عملهم أم يكونوا من ضمن العمال المتقاعدين².
- ❖ وعلى هذه الشخصية الجديرة بالمنصب لا يجب أن ينتمي إلى أي حزب سياسي وأن لا يزاوّل أي نشاط سياسي³.

يشترط كذلك لمزاولة هذا المنصب أن يتحلّى بصفات الحياد والنزاهة والجديّة والمصادقية عند ممارسة عمله، قصد إنجاح الحوار بين الشاكي والإدارة⁴، كما تظل نزاهة الموفق، على مستوى الممارسة، متعلقة بالوضع السياسي في البلد وبالعلاقات القوة بين السلطات الحكومية، طالما ما زالت الضمانات القانونية غائبة، كونه لا يوجد أي نص قانوني ينص على نزاهة الموفق الإداري⁵.

ومانستخلصه من معايير إنتقاء الوسيط والشروط في تعيينه في كل من المغرب وتونس لتولي هذا المنصب، الشروط قائمة على الإختيار السياسي محظ، فالمرشح المغربي والتونسي بعيدين كل البعد عن التجربة السويدية في طريقة التعيين، والمؤهلات التي تؤهل صاحب المنصب، فالمرشح المغربي والتونسي في هذه المسألة، لم يوليان أية إهتمام بطريقة وشروط التعيين، بالتالي غياب متطلبات رسمية للكفاءة ضمن قانون ينص على الزامية التكوين القانوني لشاغر منصب الوسيط الإداري مقارنة بالأبودسمان السويدي كونه رجل قانوني ذو تكوين وخبرة قانونية وإدارية وبالأحرى قاضي قضاة رفيع المستوى وعليه المشرع المغربي في مسألة الموضوعية والنزاهة تطرق إليها مقارنة بالمرشح القانوني التونسي والذي غيب النصوص القانونية التي تتناول ضمان النزاهة، مما يجب أن تستحدث شروط تعيين الموفق الإداري في النصوص القانونية التي تنظم مؤسسة الموفق، والتركيز على شرط الحياد عند العمل، كما يشترط التكوين والخبرة

¹ وهو ما نصت عليه المادة 6 من قانون رقم 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير.

² الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم 2143 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، يتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 84..

³ Moulay Mhamed Iraki, Op.cit, p.9.

⁴ مؤسسة الموفق الإداري. الأساس القانوني والتعريف بمؤسسة التوفيق، (تونس: 2021)، في:

⁵ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص 125.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

القانونية في المسائل الإدارية سواء للوسيط الإداري المغربي والتونسي على حد سواء فكلاهما يفتقران لهذه النقطة إذ يتوجب على الوسيط الإداري يكون ملما بكل القوانين والتشريعات وطنية كانت أم دولية مثلما هو معمول به مع الأمبودسمان السويدي، فلا بد أن يتوافر على تكوين في الاختصاص القانوني وهو أهم شرط لتولي هذا المنصب.

الفرع الثالث: آلية العزل من المنصب

كونه منصب حساس ويجب أن يستوفي شروطا لتولي هذا المنصب، بالمقابل من الكفة الأخرى تتواجد بعض المسببات المؤدية في إنهاء المهام، بالتالي فماهي الأسباب المؤدية لإقالته أو عزله من المنصب.

1. كيفية إنهاء مهام الأمبودسمان (المفوض البرلماني) السويدي:

تتواجد مسببات تحدث للأمبودسمان السويدي يمكن أن تنتهي من مهامه، ومن هذه الأسباب عندما تفقد الثقة من البرلمان، عندها يجوز (لريكسداغ) عزل الأمبودسمان من منصبه، وإقالة نائب الذي فقد ثقة البرلمان¹، وهو ماجاء واردا في (المادة 1(4) من الفصل 8)²، كما لاتوجد أسباب خاصة تدفع البرلمان لإقالة الأمبودسمان إلا في حالة فقدان الثقة، وهي أهم الأسباب التي تشكل للبرلمان سببا وجيها للفصل من المنصب، ومع ذلك فإن هذه المسألة لم يسبق لها وأن وقعت وتعرض فيها المفوض البرلماني إلى العزل من المنصب، وما حدث مرة وشكلت حالة من الإستثناء عندما كان هناك خطر حول إستجواب الثقة، أين أقدم فيها الأمبودسمان على الإستقالة ومن تلقاء نفسه³.

¹Nathalie Tapper, "Standing and operational space of non-governmental organisations (NGOs) in contributing to respecting and promoting fundamental rights in EU Member States", Sweden 2017, (<https://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-riksdag>), accessed July 23, 2022.

² G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.412.

³ Idem, p.48.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

والى جانب إمكانية البرلمان من إقالته من المنصب في فترة ولايته يجوز للمفوض البرلماني الذي لم يتم إعادة انتخابه للدورة الثانية أو الثالثة، فعند إقتضاء مدة المحددة من ولايته أن يستأنف حياته المهنية السابقة أو قد يختار التقاعد¹، ويجوز فصل المفوض البرلماني قبل حتى من إنتهاء مدة عمله بناء على إقتراح من اللجنة التشريعية للبرلمان، من ثم موافقة البرلمان على هذا الإقتراح، وهذا الإجراء الإستثنائي لم يحدث في التاريخ السويدي، أن وتعرض الأمبودسمان لهذا الإجراء القانوني².

2. عزل الوسيط الإداري من منصبه في المغرب وتونس:

أما بخصوص إقالة الوسيط الإداري في المغرب فقد حددها المشرع من خلال المادة 7 من قانون 14-16 خُصِصت حول المسببات التي تدفع الهيئة المسؤولة عن تعيين الوسيط في عزله، والتي ورد فيها كما يلي: "تنتهي مهام الوسيط في حالات الوفاة أو الإستقالة، أو العجز الصحي الدائم الثابت المانع من أداء مهامه، أو الادانة بمقتضى مقرر قضائي مكتسب لقوة الشيء المقضي به من أجل جنائية أو جنحة عمدية، أو عند فقدان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية أو عند إنتهاء المدة القانونية لإنتدابه³، كما لا يمنع بالطبع من إمكانية عزل الوسيط وإعفائه من مهامه من قبل الملك وهذا راجع بالأساس إلى من يملك سلطة التعيين كذلك له حق العزل وأينما وجد سببا ينجر عنه إنهاء المهام حتى قبل أن تنتهي مدة ولايته⁴. في حين نجد الموفق الإداري في تونس، المشرع القانوني لم يُبد أي نصوص قانونية ولم يشر حتى ضمنا حول مسألة إقالته أو عزله من المنصب، أو ماهي الأسباب التي تدفع لمن له سلطة التعيين بموجب أمر رئاسي أن ينهي مهامه.

أما ماحدث عمليا بالضبط فقد تم إنهاء مهام الموفق الإداري السابق عبد الستار بن موسى وذلك بمقتضى أمر رئاسي (من قبل رئيس الجمهورية قيس سعيد)، في السنة الماضية في 18 جانفي 2022⁵.

¹ Walter Gellhornt, Op.cit, p.10.

² جبر حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.230.

³ المملكة المغربية، قانون رقم 14-16، مرجع سابق، ص.1723.

⁴ أحمد أجعون ، مرجع سابق، ص.15.

⁵ الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم 7 والمؤرخ في 18 جانفي 2022، يتعلق بإنهاء مهام الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 46، ص.179.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

كما تمر سنة كاملة على شغور منصب أو إقالة الموفق الإداري عبد الستار بن موسى، والمسؤول عن إدارة وتسيير مؤسسة "مصالح الموفق الإداري" بتونس العاصمة، ليبقى السؤال مطروح عن ماسبب تراخي أو تهاون السلطات العليا في الدولة على إبداء أي بوادر لسد هذا الشغور، بالرغم من أهمية هذا المنصب في إدارة مصالح التوفيق، رغم أن قرار إقالة وإنهاء مهام الموفق الإداري السابق جاء ضمناً بقانون وأمر رئاسي بالرائد الرسمي لكن لم يتم تعويضه بقانون عن إمكانية إستحداث من ينوب بعده أو إمكانية تعيين من يشغل منصب الموفق الإداري حالياً بالتالي يبقى مصير المؤسسة حالياً غامضاً خاصة أنه لم يتم إلى حد الآن من تواجده تقرير 2021، 2022. عبر منصتها الإلكترونية. في حين أن الموفق الإداري في تونس تضمن توصيف وضعه القانوني من حيث التعيين وإنهاء للمهام غامض ومبهم وغير واضح المعالم، ولم يتم حتى تحديد كيفية عزل الموفق الإداري من منصبه، أو الظروف التي تساهم في إستقالته مقارنة بنظيره في المغرب.

الفرع الرابع: الإستقلالية (السياسية-الإداري) والحصانة البرلمانية.

ليقوم الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بعمله على أكمل وجه يجب أن تتوفر بعض الآليات والتي من بينها الإستقلالية السياسية والحصانة البرلمانية، إلا أن هذه الخاصية تتوفر في بعض النظم دون غيرها وهو ما سنحاول معرفة تواجده من عدمه في كل من الوسيط المغربي والتونسي وفق المقارنة بنظيرهم النموذج السويدي.

1- آلية إستقلال الأمبودسمان وحصانته البرلمانية:

يملك المفوض البرلماني (الأمبودسمان) قدر كبير جداً من الإستقلالية السياسية الكاملة والتي تجعله في منأى عن التأثيرات السياسية والحزبية، كونه يُعد سلطة إشراف، ولتحقيق المهام المنوط له القيام بها فإنه يتمتع بإستقلال سياسي عالٍ¹، وهو ما تفتن له المشرع السويدي عند طرح مسألة تعيين الأمبودسمان كونها الطريقة المثلى في تطبيق مبدأ الإستقلالية والذي يضمن له مواجهة سلطات الدولة مهما كانت وبالأخص من تطل عليها رقابته، وهو ما يتضح في مواجهة السلطة التنفيذية التي ليس لها أية سلطة عليه، بالتالي لا يمكن لها أن تعزله، ولا يتلقى منها أية توجيهات، كذلك نفس الأمر ينطبق مع البرلمان (الريكسداغ) بالرغم

¹ حسين مقلد، مرجع سابق، ص. 10.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

هو المسؤول عن إنتخابه إلا أنه ليس له أية توجيهات عليه، وعليه فخاصية (الإستقلالية) الممنوحة له تسجل مكان قوة لهذا الجهاز الرقابي، ولعل الضمانات التي تهدف بدورها لتحقيق إستقلالية المفوض في مواجهة السلطات خاصة التنفيذية بغية تمكينه من رقابة تصرفاتها بصورة فعالة¹، إنَّ عملية تعزيز مبدأ الإستقلالية مرتبطة بخصائص أخرى مكملية لبعضها البعض، تتحدد بدءا من عملية إنتخابه وفق إجراءات أغلبية مطلوبة لإختياره...ووفق إعداد ميزانية كافية للمؤسسة، وكذلك راتب ثابت ومرتفع الأجر، والحصانة البرلمانية من المقاضاة على الأفعال الرسمية الصادرة منه، لتكون خاصية إستقلاله هي حجر الأساس الذي تركز عليه جملة الخصائص الأخرى²، وهو ما حرص عليه المشرع السويدي في التأكيد عليها لتضمن إستقلاليته بالتصرف بكل أريحية وبعيدا عن أية ضغوطات قد تطاله خاصة عند إستعمال صلاحياته كالقيام بجولاته التفتيشية للإدارة التي يقوم بها من تلقاء نفسه³، ولكي تعزز خاصية إستقلاليته عن باقي السلطات الأخرى كالسلطة التنفيذية (الملك)، وضمان الحياد الكلي في أداء المهام، والحفاظ على تكريس القانون وحماية حقوق الأفراد، فقد مُنح عليه مزاولة أي نشاط سياسي أو مهني في ظل تواجده بهذا المنصب⁴، والمقصود من هذا الإجراء الذي يطاله من أجل التفرغ التام لمزاولة مهنته وعدم قابلية الجمع بين مهامه وأية وظيفة أخرى...، كما يتمتع بالحصانة التي يتوفر عليها أعضاء السلطة التشريعية (الريكسداغ)⁵، بالتالي فهو مخول له ذلك ولا تُجرى ضده أية إجراءات أمام المحكمة العليا، وغير ملزم إطلاقا بتطبيق أية تعليمات مهما كان مصدرها⁶.

وعليه تكون مظاهر إستقلالية الأمبودسمان سياسيا وإداريا متوفرة، فهل هو مستقل ماليا وهذا ما سنراه.

2- إستقلالية الوسيط الإداري المغربي والتونسي:

¹ شعيب مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص. 11.10.

² Dean M. Gottehrer, Former President, United States Ombudsman Association, 'Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution' lenary Session II: Developing the Working Methods and Tools of the Ombudsman, p 6. revealed from: <https://www.theioi.org>

³ شعيب مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص. 14. 16.

⁴ جبر حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص. 229.

⁵ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص. 5.

⁶ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.413.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

يعتبر الوسيط الإداري في المغرب مستقل عن جميع سلطات الدولة (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، وحتى الإدارة ولكي ينجز مهامه بكل حرية لا تتدخل في أداء مهامه بأي شكل من الأشكال¹.

كون أهمية هذه المؤسسة تكمن في تحقيق الغرض الذي أنشأت لأجله، هذه الأخيرة تتمتع بالاستقلالية الإدارية والسياسية بكل حرية دون أن يخاف من عواقب قد تطاله بسبب المهام التي أوكلت له بالتالي تمتعها بمبدأ الحماية، فقد أشير إليها في المادة 9 من الظهير على أن الوسيط يتمتع بالحماية اللازمة من أجل القيام بالمهام الموكلة إليه، دون الخوف من أية عواقب قد تمارس عليه، وهو ما يعزز له مبدأ الإستقلالية الإدارية إذ لا يمكن لأي جهة أو سلطة إدارية أن تتابعه قضائيا أو محاولة القبض عليه أو غيرها من التضييقات بسبب تصرفات تصدر عنه عند القيام بالمهام المسندة إليه، كذلك نفس الأمر ينطبق على جميع المندوبين إن كانوا جهويين أو محليين فهم يتمتعون بنفس الحماية التي يتمتع بها الوسيط الإداري²، صحيح أنه لم يعبر عن كلمة الحصانة كون لا ينتخب من طرف السلطة التشريعية بل من قبل الملك، وعليه فوجود الوسيط المعين من قبل الملك يكسبه رعاية وحصانة ضد أي إجراءات تحد من عمله أو تضيق نطاق إستقلاليته، لذا لا بد لها من أن تكتسب حماية ضد أي تأثير سياسي الذي يهيمن على مجال عمل البرلمان أو الحكومة، وبالتالي يحقق مبدأ الإستقلالية ولا يتبع أية سلطة، وذلك خلافا للأنظمة المعاصرة التي توكل مهمة تعيين وإختيار المؤسسة المشابهة للسلطة التشريعية) أو (إستثناء للسلطة التنفيذية)³.

ولكن ليس بالضرورة أن يكون قياس مستوى الإستقلالية الممنوحة لهذا المنصب عن باقي السلطات مرهون على من توكل له مهمة التعيين، ودليل على ذلك أن نظام الأمبودسمان السويدي يعين من الريكسداغ وله كامل صلاحيات الإستقلالية يتمتع بالحصانة البرلمانية مثل باقي أعضاء البرلمان.

أمّا وضعه في تونس فإن منصب الموفق الإداري كان يعاني من إشكالية، تتعلق بإستقلاليته وإستقلالية المؤسسة ككل، إذ تتطلب مساعي التوفيق عند القيام بالمهام الموضوعية والحياد لأن عند الإطلاع على الشكاوى التي يرفعها له المواطن تتطلب إستقلالية كي تحميه من التبعية ومن إجراءات قد تمارس في حقه فلا بد من وجود تنصيب قانوني واضح ينص على الإستقلالية وعلى الحماية قانونيا وممارستها على أرض

¹ Moulay Mhamed Iraki, Op.cit, p.9.

² المملكة المغربية، قانون رقم 16-14، مرجع سابق، ص.1723.

³ أحمد أجعون، مرجع سابق، ص.15.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الواقع¹، لذا كان لابد أن يكون هناك قانون يضمن له الحق في الإستقلالية لذا تم إضافة نص قانوني إلى غاية سنة 2002، بعدد 21 وقد جاء ضمن الفصل الثاني (الفقرة 3): "أثناء نظره في هذه الشكاوى لا يتلقى الموفق الإداري تعليمات من أي سلطة عمومية"²، لذا جاء هذا القانون ليمنح للموفق درجة من الإستقلالية الإدارية التي تجعله مسؤولاً عن أعماله مثلما هو معمول به بمختلف الإدارات العمومية الأخرى، إلا أنه معرض وتطاله الإنتقادات، لكنها لم تصل مستواها لدرجة المساءلة إذ لا تفرض أي نوع من أنواع المساءلة على الموفق الإداري... كذلك من ناحية الحصانة فهو لا يحظى بها أثناء تأدية المهام، كما أنه مجبر على الحفاظ على السر المهني³.

وتجدر الإشارة هنا أنه بالرغم من إضفاء قانون جديد بسنة 2002 على منح الإستقلالية للموفق عند مزاوله مهامه غير أنه يبقى محل إبهام نوعاً ما وغير واضح، كما يفترق لأهم مبدأ وهو الحماية أو الحصانة عند مزاوله مهامه خاصة من قبل السلطات الإدارية، بالتالي ستظل مسألة إستقلاليته وآلية الحصانة رهينة دسترة هذه المؤسسة تشريعياً (دستوريا).

المطلب الثاني: الهيكلية المؤسسية للوسيط الإداري في النظم الثلاث:

من البديهي أن تباشر مؤسسات الوساطة مهامها، إلا من خلال توفير للموارد البشرية والمالية وفق هيكلية داخلية تساعد في إنجاز الاختصاصات المسندة إليها، لذا سنحاول من خلال هذا الجزء التطرق إلى شكل الموارد المتاحة إن كانت بشرية ومالية للوسيط الإداري في الهيئات الثلاث، أولاً سيكون بداية بمؤسسة الأمبودسمان السويدي، من ثم التطرق إلى كل من الوسيط الإداري في المغرب وتونس، وعليه ماهي مظاهر الهيكلية الداخلية لمؤسسات الأمبودسمان (الوسيط الإداري) في النظم الثلاث؟.

¹ فتحية السعيدي، "تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في تونس"، ص. 14.

² الجمهورية التونسية، قانون عدد 21 لسنة 2002، مرجع سابق.

³ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص. 126.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الامكانات المادية والبشرية هي البناء والحجر الأساسي داخل كل مؤسسة وبما أن القوة المؤسسة تقاس بكفاياتها المالية فإن مؤسسات الوساطة لن تتمكن من بلوغ وتحقيق أهدافها وممارسة مهامها بكل اريحية لن تضمن لها تنفيذ مهامها وعليه وجب ان تكون استقلالية الوسيط اداريا وماليا

الفرع الأول: من حيث الموارد البشرية:

يستحيل أن يباشر الأمبودسمان (الوسيط) عمله دون وجود نظام داخلي يضبط موارده البشرية.

1. التنظيم الهيكلي للأمبودسمان السويدي:

إنّ التنظيم الهيكلي للأمبودسمان السويدي تابع لتنظيم البرلمان كونه هو المسؤول عن إنتخابه بالتالي لا يتبع مؤسساتيا لسلطة التاج، وتتوافر المؤسسة على وجود أربعة مفوضين برلمانيين تابعين للبرلمان وتسمى بالتبعية العضوية ولمباشرة المهام وجب تخصيص جهاز إداري¹، كي يؤدي الأمبودسمان مهامه بفعالية وكفاية، يعتمد على جهاز محكم التنظيم وعدد عناصره محدود، وحتى يتسنى له أداء مهامه لتجاوز المشاكل البيروقراطية، من تعقيد الذي قد يعيق من بلوغ أهداف المؤسسة، وتتكون المؤسسة من الوحدات التالية:

- 0 الأمبودسمان رئيسا للمؤسسة والممثل الرسمي للبرلمان.
- 0 مساعدان إثنان يحلان محل الأمبودسمان في حالة الغياب أو وجود عائق.
- 0 مجموعة تقنيين من ذوي الاختصاص الموضوعي حوالي 20 عنصرا.
- 0 مجموعة من الموظفين الإداريين والأعوان التنفيذيين.²

وهو ماجاء ضمنيا وفقاً للمادة 13.2 من قانون الريكسداغ، الذي قسم مصالح الأمبودسمان على أربعة وحدات كما ذكرنا سالفا ولتوضيح أكثر نجد أن مجموعة خبراء والتقنيين كبار المستشارين القانونيين

¹ صافية شرفي ، مرجع سابق، ص.32.

² عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.5.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

يتواجدون ضمن ما يطلق عليها مكتب الأمانة العامة، إلى جانب وحدة رؤساء الأقسام والتي بها يتواجد الموظفون الإداريين¹.

وطبقا للنظام الداخلي الساري به لمؤسسة الأمبودسمان، فإن مهمة كبير المفوضين البرلمانين يعتبر هو الرئيس الإداري وهو من يرسم الطريق العام التي تسير عليه هذه المؤسسة كما أنه مسؤول أمام البرلمان عن هذه العمليات، والحرص منه على تنفيذها بكل كفاءة مع الإمتثال للقانون، إلى جانب ذلك ينبغي على رئيس المفوضين البرلمانين بإصدار لوائح في شكل توجيهات إدارية بخصوص تنظيم المهام وتوزيعها على الوسطاء ومجالات مسؤولية كل منهم، مع السير وفق خطة عمل محكمة، كذلك هو من يتخذ قرار بشأن التقرير السنوي، ويقترح الميزانية الوطنية التي يعتمد عليها المفوضين البرلمانين². ويشغل لهذا المنصب أربعة أعضاء من الأمبودسمان يتحددان في (امراتان ورجلان) فأحدهم يختص بالمسائل العسكرية والضريبية، والأمبودسمان الثاني بالمسائل المتعلقة حول حقوق الأفراد وحرياتهم، أما الثالث يعنى بالرقابة على أعمال الهيئات القضائية والمحاكم ورجال الشرطة ووحدات الإدارة المحلية، والرابع مسؤولا عن الإدارة³.

إضافة إلى ذلك يتكون هذا المكتب من رئيس المكتب وستة رؤساء لأقسام المكتب، قسمان للقضاء وقسمان للمسائل العسكرية وقسم للمسائل الخدمة المدنية، وأربعة نواب رؤساء إلى جانب ستة من الموظفين وهؤلاء من رجال القانون والقضاء ويعاونهم خمسة عشر كاتباً وسكرتيراً، وقد يصل موضوع العمل المراد بحثه إلى علم المفوض عن طريق الجولات التفقيشية التي يقوم بإجرائها دورياً إلى مختلف الأجهزة الإدارية والمحاكم والوكالات والقوات المسلحة للتأكد من قيام العاملين فيها بواجباتهم على الوجه الصحيح⁴.

2. التنظيم الهيكلي لمؤسسة الوسيط في المغرب وتونس:

يباشر الوسيط الإداري المغربي عمله ومهامه بوجود مخطط هيكلي وتنظيمي، بالتالي تتحدد كل مؤسسة وفق تنظيم إداري لأداء المهام وعليه، فبالنسبة للمغرب، طبقا للنظام الداخلي للمؤسسة، جاء في

¹ مؤسسة الأمبودسمان جو، مرجع سابق.

² المرجع نفسه.

³ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.10.

⁴ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.ص.30-32.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

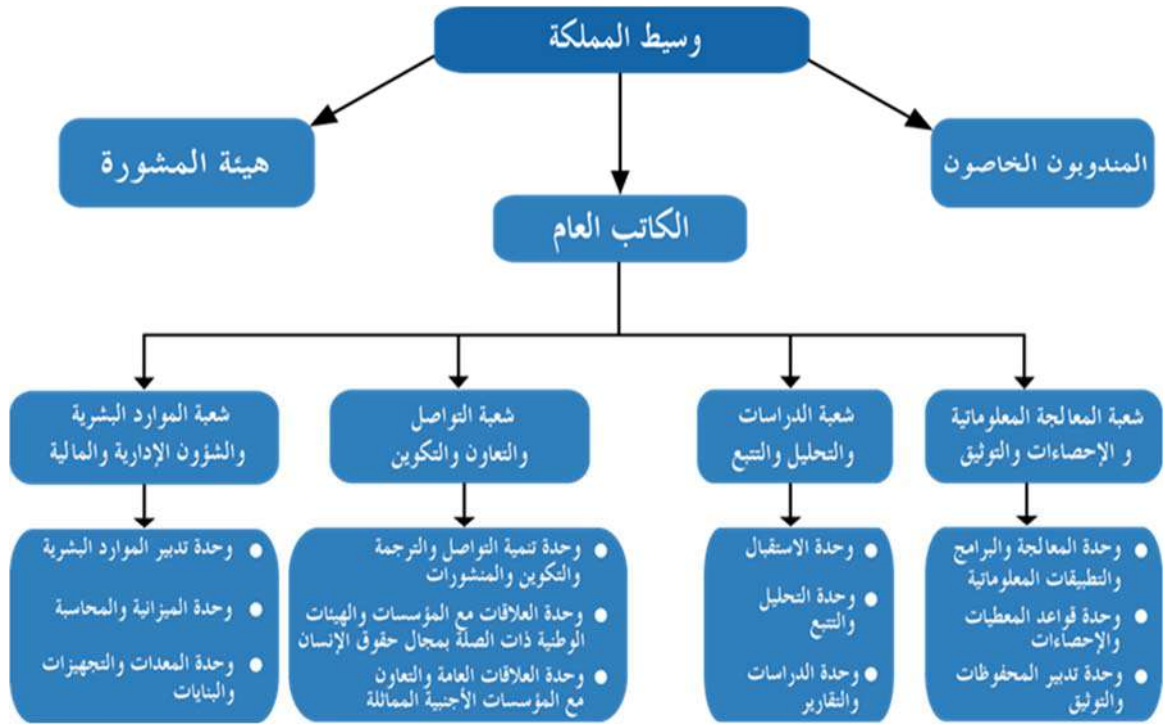
الفصل الأول لمحتوى المادة 51 من الظهير، والذي جاء فيها: "تتوفر المؤسسة علاوة على امانة عامة وعلى هيكلية إدارية، يتم تحديد تنظيمها ومهامها في النظام الداخلي للمؤسسة"¹، ولیمارس مهامه فإنه يستعين إلى هيئة المشورة مهمتها تكمن في تقديم إستشارات وإعداد الأبحاث والدراسات إلى جانب إعداد التقارير، كما يستعين على ديوان مهمته السهر على إتخاذ الإجراءات المتعلقة باهتمامات وتطلعات المؤسسة خاصة المتعلقة بالوسيط من تحركاته للإدارة المركزية، وما يجب ذكره هنا أن النظام الداخلي لمؤسسة الوسيط ينص على إمكانية تعيين مندوبين خاصيين لمساعدته في الإنجاز، إلا أنه لم يتم تطبيق وتفعيل هذا المقتضى على أرض الواقع، وعلى الصعيد الجهوي تتوفر مندوبيات جهوية يرأسها وسطاء جهويون ويمارسون المهام على صعيد كافة الجماعات الترابية،.. ولكل مندوبية جهوية تتكون من: (وحدة تلقي الشكايات والتظلمات وطلبات التسوية، وحدة التحليل والتتبع والإحصاء، وحدة الدراسات والتقارير، وحدة تدبير المحفوظات والتوثيق)²، وبحسب المخطط الرسمي التوضيحي في الأسفل فإن مصالح الوسيط الإداري تتواجد بها إدارة مركزية تتكون من وحدات (الكتابة العامة، شعبة الدراسات والتحليل والتتبع، شعبة التواصل والتعاون والتكوين، شعبة الموارد البشرية والشؤون الإدارية والمالية، شعبة المعالجة المعلوماتية والإحصاء والتوثيق وتندرج ضمن كل شعبة عدة وحدات إدارية، ليلبلغ مجموع الوحدات ككل نحو 12 وحدة، كل حسب تخصصه ومهامه.

شكل رقم 01: رسم توضيحي لوحدات الوسيط الإداري في المغرب

¹ قانون رقم 14-16 يتعلق بمؤسسة الوسيط الإداري، مرجع سابق.

² أجعون أحمد، مرجع سابق، ص.ص. 15-16.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.



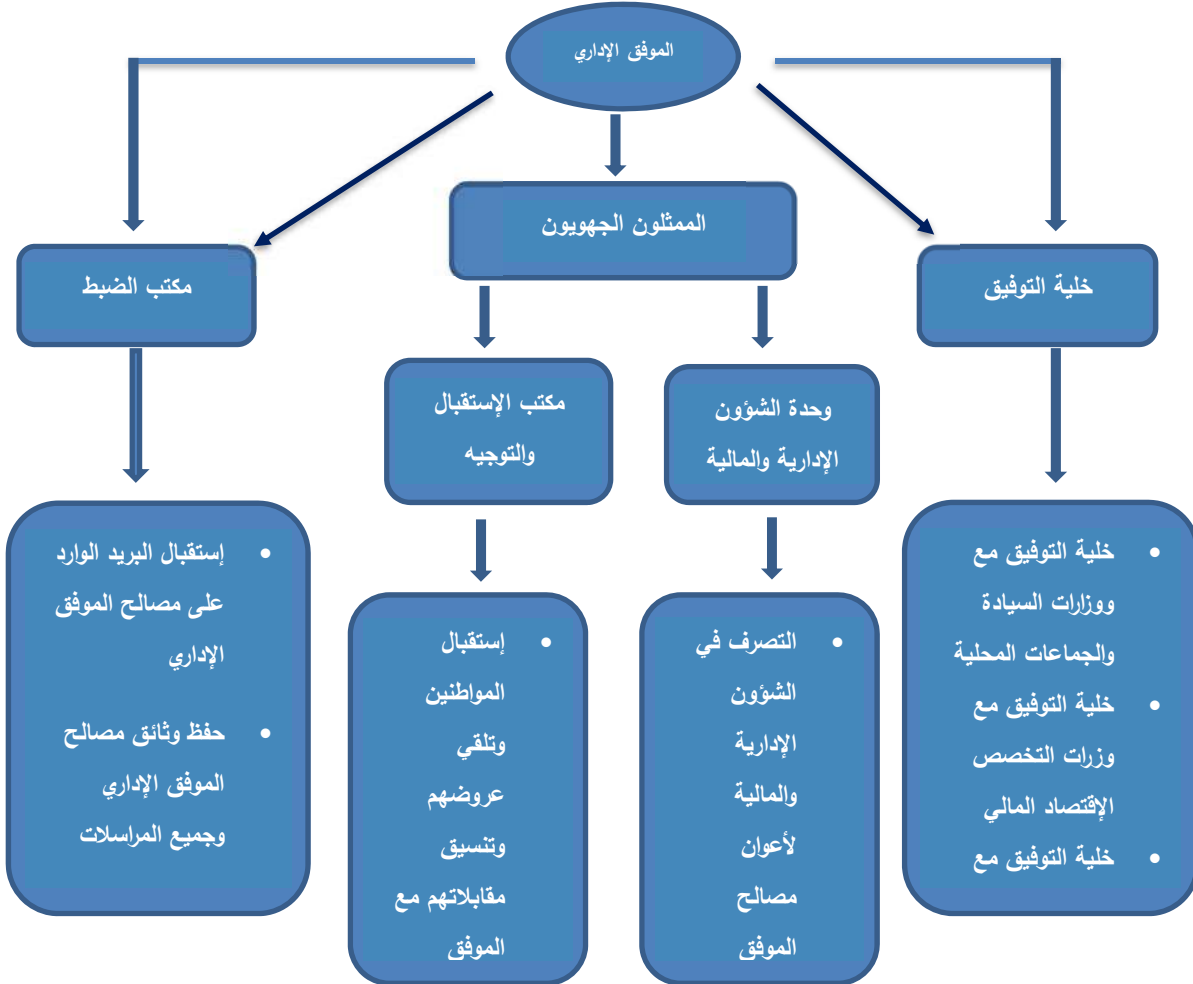
المصدر: <https://www.mediateur.ma/images/doc/textes/ar/RIAR.pdf>

أما بخصوص التنظيم الإداري لمؤسسة الموفق الإداري في تونس فقد عمل المشرع القانوني على ضبطه من خلال قانون عدد 51 لسنة 1993 المتعلق بمصالح الموفق، و قد جاء في الفصل الثالث من هذا القانون على مايلي: "يُضبط التنظيم الإداري والمالي لمصالح الموفق الإداري وطرق عمل الموفق الإداري بأمر"¹، وطبقا للنظام الداخلي لهذه المؤسسة فإنها تتكون من الوحدات التالية: (خلية التوفيق، وحدة الشؤون الإدارية والمالية، مكتب الإستقبال والتوجيه، ومكتب الضبط)، وهو ماسنطلع عليه في الرسم التوضيحي التالي.

¹ قانون عدد 51 لسنة 1993، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

شكل رقم 02: رسم توضيحي للهيكلية الإدارية لمؤسسة الموفق الإداري في تونس.



المصدر: من إعداد الطالبة وفقا لما جاء في القانون أمر عدد 1126 لسنة 1996.

ومن ناحية عمل هذه الوحدات فإن كل خلية توفيق ملزمة على مساعدة الموفق الإداري بحيث تتولى في دراسة الشكاوى وتقديم التوصيات وإقتراح الحلول، وتساهم كل خلية على حدا أن تعد تقرير السنوي للموفق الإداري وهو ما جاء ضمينا في الفصل 14 و 15 من القانون عدد 1126¹.

بالرغم من تواجد الهيكلية المؤسسية لمصالح الموفق الإداري إلا أنها تعاني من ضعف وسوء في التنظيم والتسيير وذلك يعود أساسا إلى نقص متواصل في عدد الأعوان الإداريين، إلى جانب سوء التسيير من حيث توظيف عمال من ثم يسرحون دون تعويضات مالية، وهو ما إنجر عنها تناقص مستمر في عدد الأعوان خاصة الممثلون الجهويين، زد على ذلك بخصوص مسألة الحقوق فإن مصالح التوفيق تفتقر للحقوق التي

¹ أنظر: الجمهورية التونسية، الأمر الرئاسي رقم 1126، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

يتمتع بها نظراؤهم في المؤسسات العمومية الأخرى كذلك المتعلقة بالتدرج في الخطط الوظيفية¹، ومن حيث عدد الموظفين العاملين على مستوى المؤسسة في كامل التراب الوطني يبلغ عددهم خمسون موظف للسنة المالية 2021. ومن حيث تعيينهم يكون بطريقة عشوائية وليس قانونية من خلال الأشخاص الراغبين في الالتحاق بسلك المؤسسة ويكون من بين العاملين في القطاع الإداري وله مدة زمنية من التوظيف إلى جانب النزاهة في العمل.

إذ لا يشترط على توظيف المنتدبون والأعضاء الذين ينوبون على الموفق أن يكونوا من خريجي القانون أو مختصين في القضاء عكس الامبودسمان السويدي حتى وإن لم تكن هنالك قاعدة قانونية تنص على إلزامية التخصص الوظيفي للمفوضون المنتدبون إلا أن العرف السويدي كان من بين الذين تداولوا على هذا المنصب أشخاص مختصون في مجال القانون والقضاء.

ولقد سلط الضوء على هذه النقائص وهو ما أتى ذكره في التقرير للموفق لسنة 2020 تضمن على ضرورة مطالب الإصلاح التي رفعها الموفق الإداري في سبيل التطلع نحو الأفضل لإرتقاء المؤسسة، ومن بين المطالب كانت حول ضرورة تنقيح الأوامر المنظمة لمصالح الموفق الإداري وجعلها متناسقة مع القانون الجديد من خلال إعادة تنظيم هيكله جديد ومنح أعوان وإطارات مصالح الموفق الإداري من الإمتيازات القانونية التي يتمتع بها غيرهم في المؤسسات العمومية والمطالبة بمكتب إعلام، وإحداث تمثيلات جهوية لمصالح التوفيق بكل ولاية²، كما أن هذه الوضعية وهذه النقائص التي تعاني منها الهيكلية الغدارية والموارد البشرية ليست بالشيء المستحدث، فمنذ سنة 2013 والموفق يشكو من خلل ونقص في الهيكلية والإمكانات البشرية حيث كانت تعمل مصالح الموفق الإداري بمكلفين إثنين من أصل أربعة بعد إحالتهم على التقاعد، إلى جانب أن أعوان هذه المؤسسة لا يتمتعون بالمنح الرئاسية فهم مقصون منها، كما تشكو مصالح التوفيق من التكوين اللازم للموظفين خاصة من ناحية الإستقبال وهو ما دعى إليه الموفق في تقريره لسنة 2015 إلى المطالبة من التمكين في الموارد البشرية كمعايير الأداء المتعلقة بالاستقبال والمصالحة، بالتالي فإن هذه المؤسسة بحاجة للعمل على تعزيز من ميزانيتها كي توفر لموظفيها كل ماله علاقة لرفع من مستوى أدائهم، كتحسين اللغة الإنجليزية وإستعمال الإعلام³.

¹ تقرير الموفق الإداري، مرجع سابق، ص 23.

² المرجع نفسه، ص. 27.26.

³ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص. 121.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الفرع الثاني: من حيث الموارد المالية المخصصة للوسيط الإداري في النظم الثلاث.

فيما يخص الوسائل المالية المرصودة له، فإن المفوض البرلماني يكون بدرجة وزير، والمفوض البرلماني المساعد في درجة وكيل وزارة، وعلى هذا الأساس يكون لهم نفس المرتب والمعاش¹، يتم تحديد عدد الموظفين ورواتبهم ومعاشاتهم من قبل البرلمان. وفي الوقت الراهن، يتكون الموظفون من عشرة أشخاص، خمسة منهم حاصلون على تعليم قانوني².

ويتمتع الأمبودسمان السويدي بميزانية مستقلة يستمدّها من البنك المالي الوطني كما يخضع لرقابة هذا الأخير ويخضع للقانون المالية. كما يتم تحديد رواتبهم من قبل إدارة Riksd و يبلغ في الوقت الحالي 79000 كرونة سويدية (حوالي 8500 يورو) شهرياً وهو ما يزيد بنحو 50٪ عن راتب عضو البرلمان أقل بنسبة 25٪ من راتب الوزير³، ضف على ذلك فإن راتبه يتساوى مع راتب قاضي المحكمة العليا⁴. وبخصوص الطاقم الإداري والفني والذي يتراوح عددهم بين 10 و 20 ونظراً لإتساع مجال نشاط مؤسسة الأمبودسمان، فإن العاملون بها يتقاضون أجورهم من الميزانية الخاصة للمؤسسة كشخص عام، وذلك تكريفاً لمبدأ الإستقلالية والمؤسسة هنا تكون غير تابعة لأية سلطة أو جهة في الدولة⁵.

أما عن إمكانيات الموارد المالية المرصودة له في كل من المغرب وتونس، نجد أن مؤسسة الوسيط الإداري المغربي تتمتع بكامل الأهلية القانونية والإستقلال المالي، ولقد شرح وفصل المشرع المغربي عن خاصية الإستقلالية المالية وأهمية الموارد المالية لعمل الوسيط المغربي، إذ خُصص في الفصل الثاني حول التنظيم المالي للمؤسسة ونصت المادة 56 على أن الوسيط هو من يُعد ميزانية المؤسسة بنفسه مع إتفاق السلطة الحكومية مكلفة بالمالية، ولقد نصت المادة على العديد من الموارد وعلى سبيل الحصر نذكر من بينها إتمادات مالية تخصصها الميزانية العامة لهذه المؤسسة، إلى جانب نفقات التسيير، كما جاء في المادة 58 على أن الوسيط الإداري هو المسؤول عن قبض كل مداخيل المؤسسة بصفة آما بالصرف، وهو

¹ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص.102.

² Stephan Hurwitz, Op.cit, p.124.

³ G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), Op.cit, p.413.

⁴ WALTER GELLHORNt, Op.cit, p.1081

⁵ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.5.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

من يحدد خطة تنفيذ ميزانية مؤسسة الوسيط، كما له صلاحية تعيين مساعد له كأمين عام للمؤسسة يكون أمراً بالصرف.¹

وبناء على ذلك تتوافر مظاهر الإستقلالية المادية للوسيط المغربي كون هذا الأخير يتمتع بصلاحيات التصرف في الميزانية وخاصة الإعتمادات المالية دون تدخل أية جهة أخرى في محاول محاسبته أو إستجوابه حول ظروف صرف الموارد (الأموال)، فالمشرع خول له كل الصلاحيات الممكنة لممارسة سلطة صرف الإعتمادات المالية مما يدل على إستقلاليته المالية.

وعلى غرار ذلك فإن الموفق الإداري في تونس وضعه جد مختلف عن ما هو عليه بالمغرب نظراً للميزانية التي تعتمد هذه المؤسسة تحدها ميزانية رئاسة الجمهورية، وهو ما ينص عليه الفصل 4: "تكون ميزانية مصالح الموفق الإداري ملحقة ترتيباً بالميزانية العامة للدولة وتكون تابعة لميزانية"²، فكون ميزانية الموفق ملحقة بميزانية العامة بالرغم من إلحاق تعديلات قانونية، إلا أن الموفق لم يحقق الإستقلال المالي المرجو تحقيقه، وهو ما أزم وضعه بإستمرارية التبعية والإعتماد الكلي على رئاسة الجمهورية، مما يُشكك في إستقلاليته المالية.³

وإذا ما نظرنا في الميزانية المخصصة للتصرف والتسيير من طرف الرئاسة الجمهورية للموفق الإداري للسنوات على التوالي 2013-2014-2015 يفهم مدى هذا الجهاز الرقابي من تلبية حاجياته، مما يعرقل ويصعب عليه بلوغ أهدافه على النحو المطلوب، وقد قدرت ميزانية مؤسسة الموفق الإداري في السنوات الثلاثة ب: 2013 قدرت بـ(240.500 دينار تونسي)، و2014 بـ(279.000 دينار تونسي)، و2015 بـ(236.000 دينار تونسي)،⁴ وفي خضم الإصلاحات القانونية حول الموارد المالية لهذه المؤسسة تم تعديل القانون، ووفقاً لما ورد بقانون عدد 374 لسنة 2015 والذي نص على المنح والإمتيازات المخولة للمؤسسات العمومية، والموفق الإداري يتمتع بالمنح والإمتيازات المخولة له ولأعوان مصالح التوفيق.⁵

¹ قانون رقم 14-16، مرجع سابق.

² الجمهورية التونسية. قانون عدد 51، مرجع سابق.

³ Francesco Tamburini, Op.cit, p.7.

⁴ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص. 121.122.

⁵ الجمهورية التونسية، الأمر الرئاسي رقم عدد 374 لسنة 2015 مؤرخ في 21 جانفي 2015، يتعلق بالمنح والإمتيازات المخولة لأعوان المؤسسات العمومية الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية، العدد 10.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وعوض أن ترتفع الميزانية بعد التعديل القانوني الذي أجري سنة 2015 إلا أنها إستمرت في الإنخفاض أكثر. وبالرغم من إضافة هذا القانون إلا أن مصالح الموفق بقيت لا تتمتع بميزانية مستقلة تقترحها وتدافع عنها أمام البرلمان على غرار المؤسسات الدستورية فميزانيته ظلت تابعة لميزانية رئاسة الجمهورية، معناها أنها تقبع ضمن التبعية لتسيير شؤونها هذا من شأنه لن يؤهلها لتسيير شؤونها المالية خاصة في رفض طلباتها حول الترفيع من ميزانيته وتخصيص كاتب عام مكلفا بمهمة الميزانية¹ ، وهو ما دعى إليه الموفق الإداري "عبد الستار بن موسى" أثناء ندوة صحفية أقامها أين طرح فيها إنشغالات المؤسسة حول النقائص التي تعترضها ودعا حول إصلاح خطة المؤسسة والتي مر على قوانينها أكثر من 25 سنة بتأهيل تشريعي وإستقلال مالي وإداري إلى جانب الموارد البشرية، وهو ماسيضمن لهذه المؤسسة مكانة قوية ضمن الهرم المؤسساتي في الدولة².

وفي ظل هذه المعطيات، وفي مقابلة أجريت مع مصالح الموفق الإداري وبالتحديد مع خلية أرشيف المكتبة وعون الموفق الإداري ومن خلال الأسئلة التي أجيب عنها بخصوص الراتب المخصص للموفق فإنه يتساوى مع راتب الوزير في الدولة، إلى جانب الأعوان كذلك راتبهم يتساوى مع راتب العون الإداري في الإدارات الأخرى.

الجدول 06 : أوجه الشبه والاختلاف بين مؤسسة الوسيط الإداري في المغرب وتونس وفق مؤشرات

التنظيم الإداري.

مؤشر المقارنة	الوسيط الإداري المغربي	الموفق الإداري التونسي	أوجه الشبه والاختلاف بين النظامين
التجسيد القانوني ونوع المؤسسة	الوسيط الإداري مؤسسة دستورية	الموفق الإداري هيئة إستشارية ذات صبغة إدارية	مختلفان من حيث المؤسسة ومن ينظم عملها بحيث الوسيط المغربي مجسدة دستوريا كمؤسسة إدارية، أما الموفق الإداري مجرد هيئة

¹ تقرير الموفق الاداري، مرجع سابق، ص.24.

² الترتا تونس، أبرز معطيات تقرير الموفق الإداري لسنة 2017، (تونس، 10 يناير 2019)، في: <https://ultratunisia.ultrasawt.com> (2021/03/13).

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

			إستشارية ذات صيغة إدارية والقوانين هي من تنظم عملها
التعيين	يعين بظهير من قبل الملك	يعين بمقتضيات القانون من قبل رئيس اجمهورية	كلاهما يلتقيان في الجهة المسؤولة عن تعيينهم عن طريق الاختيار وليس الانتخاب، من قبل السلطة التنفيذية كأعلى سلطة في الدولة (الملك-رئيس الجمهورية).
مدة العهدة وحالات شغور المنصب	5 سنوات مع إمكانية تجديد العهدة لمرة واحدة/ غياب آلية من يخلف هذا المنصب كالحالات المستعجلة كالعزل أو الموت، أو المرض	غياب تصييص قانوني حول مسألة مدة العضوية وإمكانية تجديدها/ غياب آلية من يخلف هذا المنصب كالحالات المستعجلة كالعزل أو الموت، أو المرض	إختلاف واضح وكبير، إذ أن وسيط المملكة أحسن من نظيره في تونس بحيث أنه يعين لخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، في حين أن الموفق الإداري يشكو من تغييب قانوني صريح حول مدة عهده. ويلتقيان في نقطة غياب نص قانوني حول حالات شغور المنصب من يخلفهم خاصة في الحالات الحرجة.
آلية العزل من المنصب	المشرع المغربي أورد أسباب إنهاء المهام لهذا المنصب وذكر تفصيليا حول الأسباب المؤدية لذلك من بينهما في حالة الإستقالة الموت العجز الصحي، فقدانه	المشرع التونسي لم يبيدي أي نصوص قانونية ولم يشر حتى ضمنا حول مسألة إقالته أو عزله من المنصب، أو ماهي الأسباب التي تدفع من عينه إلى إقالته، وأشار فقط على أن الرئيس	من خلال هذه الآلية والمهمة جدا نظرا لأنها توضح الأسباب التي تؤدي إلى إقصاؤه أو إبعاده كذلك من ناحية حفظ الحقوق والواجبات لتولي هذا المنصب نلاحظ هناك فرق جوهري بينهما ما يجعل الوسيط المغربي

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

شروط ومعايير متطلبات الإنتقاء	لحقوقه المدنية أو السياسية... إلخ	الجمهورية المسؤول عن تعيينه هو من ينهي مهامه.	في أحسن شأننا من نظيره التونسي.
أن يكون مشهود لهم بالنزاهة والكفاءة سيرة حسنة، في العمل إلى جانب الموضوعية والتشبيث بسيادة القانون، ولا يكون عضو في الحكومة، وحتى في البرلمان أو عضوا في المحكمة الدستورية، وأن لا ينتمي إلى أي حزب سياسي، أو يزاول نشاط آخر	أن يكون من ضمن الإداريين العموميين من يمتلكون خبرة إدارية واسعة في العمل، أن يتحلّى بصفات الحياد والنزاهة والجدية والمصادقية لا يجب أن ينتمي إلى أي حزب سياسي وأن لا يزاول أي نشاط سياسي.	من خلال شروط إختيار من يمارس ويتقلد منصب الوسيط في كلا البلدين يتشابهان على درجة كبيرة في معايير الإنتقاء، لكن ما يعيب عليهما أنهما يفتقدان كليهما لشروط التخصص في المنصب، فالمشرع في كلا البلدين أهمل شروط التعيين والزامية التكوين القانوني لشاغر منصب الوسيط، ومن تقلدوا هذا المنصب كلهم رجال سياسيين وليس رجال قانونيين.	
الاستقلالية الإدارية والوظيفية	يتمتع بالاستقلالية الإدارية ولا يمكن لأي جهة أو سلطة إدارية أن تتابعه قضائيا، لكن هذا لا ينفي أنه تابع لسلطة الملك وغير مستقل وظيفيا عنه.	ليس مستقلا عن السلطة التنفيذية وإرتباطها المباشر برئيس الجمهورية	الوسيط المغربي القانون ضمن له مبدأ الإستقلالية الإدارية في حين أن الموفق الإداري التونسي يفترق لنص صريح حول إستقلاليته، لكنهما يلتقيان في نقطة عدم الإستقلالية الوظيفية وتبعتهما الوظيفية للسلطة التنفيذية.
	يتمتع بمبدأ الحماية اللازمة، وبما أنه يعين من قبل الملك يكسبه رعاية وحصانة ضد أي إجراءات تحد من عمله	غياب تنصيب قانوني واضح ينص على الحصانة أو الحماية لا يحظى بأي حماية أثناء تأدية المهام، معرض	وفق المقارنة فإن الوسيط المغربي يعد أفضل من الموفق الإداري من ناحية توافره على مبدأ الحماية نظرا

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الحصانة البرلمانية	أو تضيق نطاق إستقلاليته.	وتطاله الإنتقادات، لكنها لم تصل مستواها لدرجة المساءلة.	لأنها مهمة وتقتضي على أن تتوفر له عند مزاوله مهامه.
الموارد البشرية	لا تشكو المؤسسة من نقص الهيكلية الإدارية والبشرية للمؤسسة بل تتوافر على كل ما يستلزم من وحدات وأعوان بشرية للقيام بمهامه.	نقص في عدد الموظفين، وجود سوء التسيير في توظيف العمال، كأن يسرحوا دون أن ينالو مستحققاتهم المالية، يبلغ عدد الموظفون عبر التراب الوطني خمسون موظفا، يفتقر للحقوق المتعلقة بالتدرج الوظيفي مقارنة بالموظفين الإداريين	الوسيط في المغرب من خلال الهيكلية الإدارية والبشرية فإنه يتوافر على كل مقومات التي تساعده في إنجاز مهامه في حين أن الموفق الإداري في تونس يشكو من العديد من النفائص والخلل في التقنيات كعدم وجود حوافز التمكين اللازم للموظفين، إلى جانب إقصائه من المنح الرئاسية.
الموارد المالية	يتمتع الوسيط الإداري بكامل الأهلية القانونية والإستقلال المالي فهو من يعد ميزانية المؤسسة يتمتع بصلاحيه التصرف في الميزانية وخاصة الإعتمادات المالية دون تدخل أية جهة أخرى، يبلغ راتبه كراتب وزير في الدولة	ميزانية مؤسسة الموفق مسؤولة عن تحديدها رئاسة الجمهورية، ما يجعله في حالة من الشك في الإستقلالية المالية، بالرغم من وجود إصلاحات قانونية إلا أن ميزانية المؤسسة عوض أن ترتفع الميزانية بعد التعديل القانوني، فإنها تراجعت أكثر، راتبه يكون كراتب وزير في الدولة	هناك فرق كبير واضح جدا في الموارد المالية المخصصة للمؤسستين، فليس كمن يعد ميزانيته بنفسه كم يبقى تابعا للسلطة المؤولة عن إحداثه، كما أن السبب ربما يعود لعدم دسترة المؤسسة، مما يجعلها تقع ضمن سياسة التبعية في تسيير شؤونها.

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ما جاء في الدراسة.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

نستخلص من خلال جدول المقارنة بين المؤسستين، وفق مؤشرات التنظيم الإداري، إذ نلاحظ أن هناك فرق وإختلاف واضح جدا بينهما، صحيح يشتركان في نقاط من ناحية (التعيين، وشروط ومتطلبات إنتقاء)، لكن في باقي المؤشرات والتي أشرنا إليها سواء من حيث (مدة العهدة، آلية العزل من المنصب، الحصانة، الموارد البشرية والمالية) نستنتج من خلال المقارنة أن قوة المؤسسة تقاس بإستقلاليته الإدارية الوظيفية إلى جانب الإستقلالية المالية، ومبدأ الحصانة، وعليه نرى أن الوسيط الإداري في المغرب يتفوق على الموفق الإداري من هذه الناحية، وهذا الأخير نلاحظ أنه يعاني من العديد من النقائص مقارنة بالوسيط المغربي وهذا ربما يرجع إلى عدم دسترة المؤسسة كمؤسسة دستورية، لأن هذا الشرط أو المبدأ سيعيد للمؤسسة من إعتبارها.

المبحث الثالث: مكانة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) في النسيج المؤسساتي للدول الثلاث.

تمثل مؤسسات الوسيط الإداري (الأمبودسمان) مؤسسة دستورية، ومفوضين (أعضاء منتخبين)، كما رأينا سلفاً، وهناك من تعين أعضائها كما رأينا مع المغرب وتونس، إلا أنها في الأخير الغاية من تواجدها ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ومختلف السلطات العمومية، إلى جانب حماية حقوق المواطنين من التجاوزات الإدارية، ومع إمكانية إستقلاله المالي والإداري على كل السلطات في الدولة بالتفاوت بين النظم التي درسناها (حال الوسيط المغربي والتونسي) وعلى إثر ذلك تتحد مكانة الأمبودسمان في النظام المؤسساتي في الدولة ووفق ذلك يمكن لنا أن نحدد طبيعة علاقاته مع السلطات الدستورية والإدارية (السلطات العمومية)، من جهة، وعلاقة الوسيط بالإدارة والمواطن من جهة أخرى، لهذا سيتم تحديد علاقات الوسيط الإداري في هذا المبحث وفق مطلبين، الأول سنخصصه لعلاقاته مع السلطات الدستورية الثلاث، أما الجزء الآخر سنحدد طبيعة علاقاته بالإدارة والمواطن وفق جدلية العلاقة بين (الإدارة- المواطن).

المطلب الأول: علاقة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بالسلطات الدستورية الثلاث

بما أن السلطات الدستورية محددة ضمن ثلاث سلطات منصوص عليها دستوريا (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية)، لذا في هذا الجزء من المحور سنرى طبيعة علاقة الوسيط الإداري بهذه المؤسسات الدستورية، وقسمت لثلاثة فروع، الأول سيخصص حول طبيعة علاقته بالسلطة التشريعية)

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

البرلمان)، خاصة وأنه هو المكلف عن تعيينه في السويد، أما الفرع الثاني علاقته بالسلطة التنفيذية ، والفرع الأخير علاقته بالسلطة القضائية (المحاكم القضائية والإدارية)، وفي إطار مباشرة الوظائف والمهام سنحاول تحديد طبيعة العلاقة فهل هي علاقة تكامل وتعاون، أم ستكون علاقة تصادم وتداخل؟

الفرع الأول: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التشريعية (البرلمان)

بما أن السلطة التشريعية (البرلمان) في جميع نظم العالم المؤسسة الممثل الشرعي للشعب، والمخول لها صلاحية إعداد وصياغة القوانين، وغيرها من الصلاحيات، ويختلف تشكيلها من نظام لآخر فإما نجدها تتكون من غرفة ثنائية مثلما هو معمول به في السويد (الريكسداغ)، أو بنظام المجلس الواحد (بغرفة واحدة)، كما هو الحال بتونس (مجلس نواب الشعب)، أو يتشكل بالغرفتين الغرفة العليا والسفلى حاليا المغرب (المجلس النواب ومجلس المستشارين)، بالتالي بما أن هذه السلطة مسؤولة في بعض النظم عن انتخاب مسؤول رقابي فما هي العلاقة القائمة بين مؤسسة الأمبودسمان (الوسيط الإداري) بالسلطة التشريعية؟

1. طبيعة العلاقة بين الأمبودسمان والريكسداغ:

"ينص الدستور السويدي على أن يمارس المفوض عادة رقابة السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وبذلك يحقق مبدأ توازن القوى"¹، وبما أن هذا النظام (الأمبودسمان) ينشأ في دولة ذات تقاليد برلمانية عريقة، فهو ينبو عن البرلمان ويستند نفوذه من سلطة البرلمان، وعلى ذلك فإذا لم يكن للبرلمان نفسه سلطة كبيرة في بلد ما فمن المؤكد أن الأمبودسمان لن يلعب دورا مؤثرا وفعالا²، ولقد كانت فكرة إنبعاث الأمبودسمان تقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن الدستور السويدي لسنة 1809 عمل على بعث فكرة عدم إستجواب البرلمان للحكومة بأسئلة ذات طابع سياسي، وهو مانصت عليه المادة (90) من الدستور السويدي: "تُمنع على البرلمان من تقديم أسئلة ذات الطابع إداري على أعمال الحكومة"، وبما أن البرلمان السويدي (الريكسداغ) مسؤولا عن إنتخاب المفوض فإنّه عمليا مستقل عن البرلمان في ممارسة صلاحياته ويبقى وجود علاقة ترابط بينهما من خلال التقارير التي يرفعها المفوض له³، يعد المفوضون البرلمانيون (JO) مسؤولون مباشرة أمام البرلمان السويدي ويشكلون أحد أعمدة الرقابة

¹ ليلا ت كلا ، مرجع سابق، ص.88

² محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص.ص 271

³ صفية شرفي، مرجع سابق، ص.87.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

البرلمانية في السويد، وبخصوص علاقتهم بالريكسداغ فإنهم يتمتعون بكامل الحرية في العمل. وفق وضع الإجراءات الخاصة بهم وإختيار حسب تقديرهم للسلطات التي يجب تفتيشها، والقضايا التي يجب أن تتطلب إهتمامهم ، والشكاوى التي يجب أن تتطلب تحقيقاً أكثر شمولاً¹، فالصلة التي تربط البرلمان بالمفوض البرلماني وإن كانت تضمن إستقلاله عن الادارة، فإن إلتجاءه للبرلمان عند إصرار الإدارة في الإخلال بمبدأ القانون، ولا يجب أن تؤدي هذه العلاقة إلى إستعمال الإعتبارات السياسية...على حساب الكفاية الفنية، كما يجب ألا تؤدي الى تدخل اعضاء البرلمان بما لهم من اتجاهات سياسية متباينة في أعماله أو التأثير عليه، على وجه يمنعه من العمل متى كانت الظروف غير ملائمة سياسياً².

ويظهر جلياً علاقته من خلال تكليف المفوض بتقديم تقريراً سنوياً كحصيلة سنوية لنشاطاتهم كون المسائل ذات الشأن العام تحتل الصدارة في تحرياته، وفق تقديم قراءة إحصائية ويخضع تقريره للمناقشة من قبل البرلمان، وهي شرطاً أساسياً لإعلام البرلمان بغرفتيه وإعطاء صورة واضحة وصحيحة عن وضع الإدارة عن صعوبة تطبيق القوانين، لتسهيل عملية تشريع القوانين مستقبلاً، لتصبح العلاقة بين البرلمان والإدارة المعنية، هي علاقة ترابط بوساطة التقرير الذي رفعه الأمبودسمان، وقريبة في نفس الوقت من أعين السلطة التشريعية، فالأمبودسمان يتابع القضية والبرلمان يطرح الأسئلة إلى المسؤول الأول على الإدارة المعنية بالأمر: القضية (مسألة إدارية)، الأمبودسمان (يتابع ويتحرى)، البرلمان (يوجه الأسئلة)، و لكن يجب أن تكون الأسئلة قانونية وفق مبدأ المشروعية، ولا تكون سياسية. والإدارة تأخذ بعين الإعتبار الحل التشريعي، فالعلاقة هنا علاقة تجاذب في هذا النظام³.

وفي توضيح علاقاته مع البرلمان عند التعامل في القضايا الفردية (الخاصة بمسؤول أو إدارة) وهو أعرب عنه ضمناً في المادة 13 من القانون حول إستقلالية المفوض "يقوم مجلس الوزراء بإشراف المبرر على الإدارة نيابة عن البرلمان ، وبالتالي فالأمبودسمان ملزم بإبلاغ البرلمان والوزير المختص بالحالات التي كشفت فيها تحقيقاته أن شخصاً يتدخل في نطاق إختصاصه أو قد إرتكب أخطاء أو أفعال بليغة.

¹ Caroline Wieslander Blücher, "The swedish equal opportunities ombudsman-promotion of gender equality through legislation and monitoring", Paper to International Seminar on Gender Equality Ombud Offices in Europe, (5th-7th September 2007), San Sebastian, p.16.

² جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص. 229.

³ صفية شرفي، مرجع سابق، ص. 88.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

ومن خلال التقرير المطبوع والمنشور الذي يرفعه للبرلمان يشير فيه إلى قراراته في القضايا الفردية التي تخص موظفي الخدمة المدنية، وفي حالة إذا كان تقرير المفوض، أو المعلومات المقدمة إلى البرلمان أو الوزير، تحتوي على إنتقاد لأي شخص أو وكالة إدارية، فيجب أن يشير الأمبودسمان ضمن المعلومات في التقرير حول ردة فعل الشخص أو الوكالة المعنية بطريقة الدفاع. وفي حالة ما إن تبين له حالات وجد فيها شكوى لا أساس لها من الصحة، فإنه يتجنب ذكر إسم وعنوان الشخص المشكو منه...ولتسهيل عملية الإتصال بالمفوض، فإن البرلمان يعين لجنة خاصة يتم من خلالها تقديم التقارير والمعلومات المتعلقة بالحالات الخاصة إلى البرلمان من ثم تدعو اللجنة المفوض لحضور إجتماعاتها¹. وعلى الرغم من عدم وجود نص قانوني بخصوص إعداده لتقارير في إسهامه في معالجة أوجه القصور في التشريع، في سياق أنشطته الإشرافية، مع تقديم توضيح منه بمسألة تعديل التشريع أو لبعض الإجراءات الأخرى التي تتخذها الدولة، ويقدمها إلى البرلمان أو الحكومة²، يبين من خلاله مواطن العيوب أو النقص أو التضارب الذي لمس في التشريع وفي الإجراءات القانونية المعمول بها، وله كامل الصلاحية أن يقدم مقترحاته لتعديل القانون أو إعادة التنظيم الإداري، أو إقتراح حلول قانونية، ويحيل البرلمان هذا التقرير إلى لجنة تشريعية خاصة تابعة للبرلمان تتولى هذه الأخيرة دراسة هذا التقرير³. وبعد إطلاع الملك عليها وكونها مطابقة لتعليمات القانون يصادق عليها ويأمر بنشرها، كما لايتقيد المفوض بحرفية التعليمات الصادرة إليه...ولاتطاله أوامر البرلمان المباشرة وله كامل الحرية المطلقة في إختيار الوسائل التي تمكنه من بلوغ هدفه، وبالتالي علاقته بالبرلمان علاقة تعاون، فهو ملزم بمساعدة البرلمان في حالات محددة، وعلى سبيل الحصر إن أوجد خروقات قانونية عند قيامه بالتحريات صادرة من أعضاء ووزراء في إستغلالهم السلطة أو المنصب وإن لامس أخطاء فإنه يجوز للأمبودسمان برفع الدعوى الجنائية على الوزراء ويمكنه حتى بإتهام أعضاء الإدارات المالية التابعة للبرلمان أمام المحاكم الجنائية إذا ما خالفوا القانون، وعلى المفوض البرلمان تقديم تقرير سنوي الى البرلمان⁴.

¹ Hurwitz Stephan, Op.cit, p. 124.125.

² Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.416.

³ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص.88.

⁴ جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص. 229. 230.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وننتيجة لذلك فإن علاقة الأمبودسمان بالريكسداغ توضح لنا مدى أهمية هذه المؤسسة الرقابية كونها أداة للرقابة، ومن جهة أخرى مرصدا للإخلالات القانونية والتشريعية في نطاق تقويم الأخطاء ومنع الخروقات القانونية.

2. علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التشريعية في كل من المغرب وتونس:

إن وضع الوسيط الإداري في علاقاته مع السلطة التشريعية (البرلمان) مختلف لما هو عليه في المغرب كون هذا الأخير ليس هو المسؤول عن تعيين أو انتخاب الوسيط مثلما هو واقع في السويد، وعليه كيف هي طبيعة علاقة الوسيط بالبرلمان.

إن مايلفت إنتباهنا أن الوسيط المغربي بعيدا عن التجربة السويدية من حيث علاقته بالبرلمان، كون ممارسة صلاحيته ليست من تعليمات يصدرها البرلمان أو أية سلطة أخرى في الدولة، بل تابعة لسلطة رئيس الدولة (الملك)¹.

إن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، قد عزز من فرض تواجد موقع المؤسسة في الهرم التراتبي للسلطات داخل الدولة، جاعلا منها مؤسسة حقوقية وطنية مستقلة تكون جزءا من النسيج المؤسسي للدولة الحديثة الذي يفصل بين مهام التشريع ومهام الوساطة وذلك وفقا للصلاحيات التي خولت له، وطبيعة العلاقة التي تربطه بباقي المؤسسات والسلطات الأخرى²، ولتوضيح طبيعة العلاقة بينه وبين البرلمان أصدر المشرع المغربي في المادة 10 من الفصل الأول للظهير على: "يمكن لأعضاء البرلمان ورؤساء سائر الإدارات، ورؤساء المجلس الوطني لحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات والهيئات، أن يحيلوا على مؤسسة الوسيط الشكايات الموجهة إليهم، والتي لا تدخل ضمن نطاق صلاحياتهم، وتختص المؤسسة بالنظر فيها"³، وفي حالات ما كانت الشكايات المرفوعة لدى الوسيط لمعالجة تكون من ضمن القضايا المصنفة بطبيعتها من إختصاص البرلمان، وبالرغم من وجود هذا الفصل في المهام فإن قنوات التواصل بينه وبين السلطة التشريعية قائمة من خلال إمكانية ترجمة التوصيات ذات الصبغة القانونية التي تحال على الوزير الأول

¹ M. Moulay M'Hamed Iraki, Op.cit, p.45.

² عبد الإله فونتير، "مؤسسة ديوان المظالم مقارنة أولية لإختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مجلة ديوان المظالم، العدد 1، (2004)، ص22.23.

³ قانون رقم 14-16، مرجع سابق، ص.803.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

إلى مشاريع قوانين يتم التداول بشأنها على مستوى مجلسي النواب و المستشارين، وبما أن المؤسسة كهيئة إستشارية إلى جانب الملك الذي بدوره بحكم موقعه يؤثر على الجهاز التشريعي بحكم ما يخول له صلاحيات دستورية في هذا المجال¹.

أما مظاهر إستقلالية الوسيط الإداري تتحدد في القيام بأعماله ومهامه على أحسن، فهو مستقل عن كل السلطات العامة وحتى مع البرلمان فإنه لا يتقيد بمجرد التطبيق الحرفي للقانون، بل يعمل على التأكد من الإدارة وفقا لمبادئ الشرعية²، ومن بؤادر علاقة التعاون بين الوسيط الإداري بالبرلمان بأعضائه ومجلسيه واللجنة الوطنية للمراقبة، فعندما تتكون هنالك شكايات موجهة إليهم فإنهم يحيلونها إلى مؤسسة الوسيط للنظر فيها كونها لا تدخل ضمن إختصاصهم وهو مانصت عليه المادة 18 من الفصل الأول³، زد على ذلك فإن المشرع المغربي وبحسب المادة 33 من الفصل 3 تطرق إلى خاصية أخرى تدخل ضمن إختصاصات الوسيط الإداري أنه خول إليه قوة إقتراحية يقدم تقريراً خاصاً إلى الوزير الأول كتقديم مبادرة حول إصلاح ومراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بمهام الإدارة، في إطار من رفع جودة الخدمات العمومية⁴. وعلى غرار ذلك فإن تجربة الموفق الإداري في علاقاته مع السلطة التشريعية وضعه أقل عما عليه في المغرب نظراً ربما للنقص الذي يشوبه من الناحية القانونية التي تحدد وتنظم طبيعة علاقاته مع السلطات العامة في الدولة، بدليل أن قانون عدد 1126 المحدث لسنة 1996 عندما تطرق للتنظيم الإداري لخلايا التوفيق، وجاء هذا القانون منقوص وغير كاف ولم يشمل تحديد علاقاته مع كل المؤسسات بما فيها البرلمان بل إكتفى فقط بخلايا ذات العلاقة مع الوزراء⁵، وبإعتماد الدستور التونسي لسنة 2014 ومن الترتيبات التي تولدت عنه جعل العلاقة بين الموفق الإداري بالهيئات الدستورية في علاقة تأزم وضبابية بسبب التنازع حول الوظائف، إلى جانب ذلك فإن مؤسسة الموفق بمقتضى القانون لها صلاحية إقتراح توصيات التي من شأنها أن تفيد في تعديل الممارسات الإدارية، أو إعطاء رأيه حول التصوص التشريعية التي تعترضها نقائص

¹ محمد اشماعو، مرجع سابق.

² إبراهيم مغراوي، "مؤسسة الوسيط تعمل على حماية المواطنين من تعسف الإدارة"، (المغرب: هيسبريس الجريدة الالكترونية المغربية)، في: <https://www.hespress.com> (2020/09/21).

³ أنظر: قانون رقم 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير، مرجع سابق.

⁴ الأمر رقم 1.11.25 المؤرخ في 17 مارس 2011، مرجع سابق، ص 17.

⁵ الموفق الإداري، التقرير السنوي السادس والعشرون 2019 للموفق الإداري، (تونس: 2019)، ص 8.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

على مستوى التنفيذ وهذا كله ضمن التقرير السنوي الذي يعده ويرفعه لرئيس الجمهورية¹، وعلى إثره بعد تجسيد للدستور 2014 ودخوله حيز التنفيذ صرح الموفق الإداري عبد الستار بن موسى في حوار صحفي أجراه أعرب فيها من إستيائه لعدم تغيير اسم المؤسسة إلى موفيق الجمهورية، وبقاء المؤسسة على وضعها دون دسترة، كما طالب من البرلمان بضرورة عرض تقارير الموفق الإداري إلى لجان برلمانية مختصة كما هو معمول به في الدول البرلمانية التي تطبق هذا النظام الرقابي، من أجل أخذ توصياته بعين الاعتبار ومناقشتها وتفاذي النقائص التشريعية التي يراها ممكنة².

وبالرغم من نقص القوانين الملمة بطبيعة علاقاته مع السلطات، إلا أنه من الممكن أن نحدد علاقته بالسلطة التشريعية والهيئات الدستورية الأخرى من خلال الجهود التي يبذلها من طرفه عند القيام بجلسات عمل مكثفة والتقاء الإطارات العليا من مشرفين على الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية، والحرص على زيارة الوزراء ومديرين المؤسسات العمومية في مختلف الوزارات، أما الوزارة الداخلية فإنها تتجاوب مع إتصالات ومساعي الموفق وتقدم له كل يد العون في إيجاد حلول للشكاوى المرفوعة لديه³.

كما توصلت إلى القول بأن الموفق الإداري بالرغم من النقص في القوانين التي تنظم مهامه وعلاقاته مع السلطة التشريعية فإنه يعاني من إشكالات تتعلق بالفراغ التشريعي لهذه المؤسسة، وبالرغم من المساعي التي يقوم بها لاتتدرج ضمن نطاق صلاحياته قانونيا، لكن ممارستا هناك علاقة تجاوب وتعاون وبهذا يكون إنجاز يحسب له، وعلاقته مع السلطات العامة علاقة تعاونية وجب تضمينها قانونيا.

الفرع الثاني: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التنفيذية (الحكومة).

تحدد السلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية بصورتين إما وفق نظام برلماني أو نظام رئاسي، هذا الجهاز (السلطة) تسهر على تنفيذ القوانين، وصنع السياسات العامة في الدولة، وهي المسؤول الأول عن ما يصدر من أعمال ونشاط الجهاز الحكومي أو الإدارة بصفة عامة. فمن هذا الباب بما أن الأمبودسمان في

¹ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص.ص 114-116.

² الترتاتونس، مرجع سابق.

³ الموفق الإداري، التقرير السنوي الرابع والعشرون 2017 للموفق الإداري (تونس: 2017)، ص. 13.12.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

السويد ينتخب كجهاز مراقب على الأعمال الإدارية فما هي طبيعة العلاقة بينهما، وبما ان السلطة التنفيذية في نظم أخرى هي المسؤولة عن تعيين هذا الجهاز فعلى أي أساس تكون طبيعة هذه العلاقة؟

1- علاقة الأمبودسمان السويدي بالسلطة التنفيذية (الحكومة):

بما أن السلطة التنفيذية السويدية منحصرة في مؤسسة التاج(الملك)، ومجلس الوزراء، وبما أن أصحاب التاج هم أصحاب العرش في السويد، فإن مسألة مراقبة الأمبودسمان لهذه الفئة تسقط، ومن حيث مبدأ العلاقة بينه وبين سلطة التاج في بدايات نشأته كما رأينا سابقا كان تابعا عضويا لسلطة الملك كونه المسؤول عن تعيينه ثم إنتقلت بعدها بالتدرج من صلاحية البرلمان¹، ويعتبر موقعه في النظام الدستوري السويدي نفسه لم يتغير منذ أن بعث ولا تزال مهمته ممارسة الرقابة نيابة عن البرلمان (الريكسداغ)، وإستقلاله عن السلطة التنفيذية جاء من أجل القيام بالإشراف القضائي على المحاكم والإدارة العامة لصالح الأفراد²، ليكون أهم دور يقوم به الأمبودسمان توطيد علاقة إيجابية بين الشعب والحكومة، وهو دور لم يقصده واضعوا دستور 1809، ولكن التطورات التي عرفها هذا الجهاز أبرزت وجوده ودعمت عمله، نظرا للشكاوى التي يتلقاها من الشعب كونها الجزء الأكبر من مصدر عمله³، وبما أن وسيلة البرلمان هي الإطلاع على وظائف الإدارة، فإن الأمبودسمان يبقى له صلاحية رقابة أعمال الإدارة بصفة خاصة، والسلطة التنفيذية هي المسؤول الأول على الأعمال الإدارية للنشاط الحكومي، بالتالي وظيفتها رقابة غير مباشرة من خلال إعتداد المعيار الوظيفي، بينما الأمبودسمان بالنيابة عن البرلمان رقابته تكون مباشرة، إن المؤسس الدستوري لم يجد تدخله المباشر للتحقيق في المسائل التشريعية كافيا فأوجب عليه تقديم تقرير سنوي شاملا ومفصلا على أعمال الإدارة بكافة مستوياتها وأنواعها(عسكرية أو مدنية)⁴، كونه يشكل أعمدة الرقابة البرلمانية ومهمته الأساسية هي مراجعة القوانين في القطاع العام نيابة عن البرلمان، وهي أحد مظاهر إستقلاليته على السلطة التنفيذية⁵،

¹ صفية شرفي ، مرجع سابق، ص.79

² Wieslander Blücher Carolin, op.cit, p.15.

³ ليلا ت كلا، مرجع سابق، ص.90.

⁴ صفية شرفي، مرجع سابق، ص.87.

⁵ مؤسسة الأمبودسمان، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

كذلك تعد خاصية تعيينه عن طريق الانتخاب من البرلمان أحد محددات علاقته بالسلطة التنفيذية، فطريقة إنتخابه توفر له خاصية التمثيلية في مواجهة الإدارة (السلطة التنفيذية)، والرقابة التي تملكها ويمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية نفس الشرعية التي يملكها الأمبودسمان عند رقابة الإدارة، كما أن خاصية عدم تلقيه أية تعليمات من هذه السلطة أو غيرها يضمن له خاصية الإستقلالية عن السلطة التنفيذية وكل أعضاء الحكومة¹، وعلى الرغم من إستقلاليته عن الحكومة، إلا أنه لا يملك حرية قانونية مطلقة، ولكنه ينفذ التزاماته بموجب التفويض وبطريقة ما نيابة عن البرلمان²، إن مهمة النظام السويدي هي توفير الحصانة للأمبودسمان ضد الضغوط السياسية السائدة اليوم، إذ لا يتحمل أي مسؤولية على الإطلاق تجاه الحكومة (مجلس الوزراء) أو تجاه أي من عناصرها³.

وبخصوص الأعمال التي ينجزها المفوض عند تقديم إقتراحاته فإنه يقدمها أولاً إلى الحكومة، وليس إلى البرلمان رأساً، من ثم الحكومة تعمل على دراسة الموضوع وجمع البيانات والدراسات اللازمة لاستصدار تشريعي، ويقدم المفوض إقتراحاته للحكومة للتعديل من قوانين أو بعضاً من الإجراءات، وتلعب دراسة الشكاوى التي يرفعها الأفراد إليه أهمية بالغة، وقد نجح في توطيد علاقة بين الأجهزة الحكومية والشعب، فالفضل يعود إليه ان رجل الشارع في السويد أكثر ميلاً إلى الاعتقاد بنزاهة العاملين بالأجهزة الادارية، وبأنهم يراعون العدالة ويحترمون القانون في قراراتهم⁴.

2- علاقة الوسيط بالسلطة التنفيذية في المغرب وتونس:

وبما أن السلطة التنفيذية تريد إصلاحاً إدارياً لهذا الغرض انشأت أجهزة غير وزارية وكان أبرزها موفق الاداري ليسهم في عملية الاصلاح الاداري⁵ في علاقات الوسيط المغربي مع السلطة التنفيذية، بما أنها هي المسؤولة عن تعيينه من طرف الملك، فإنّ المشرع تناول طبيعة العلاقة وفق ماتنتص عليه المادة 37 من الفصل 3، وجاء فيها: "يرفع الوسيط لجلالته تقريراً سنوياً عن حصيلة نشاط المؤسسة وآفاق عملها"⁶، كما

¹ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص 5.

² Piotr Mikuli, "Ombudsman Institutions and the Judiciary in Sweden and Finland", paper builds upon a research project financed by the National Science Centre, Poland, (2017), p.40.

³ Walter Gellhorn, Op.cit, p.1081.

⁴ ليلا تكللا، مرجع سابق، ص 90.

⁵ ناجي البكوش، مرجع سابق، ص 43.

⁶ مؤسسة ديوان المظالم، التقرير السنوي المرفوع للملك في المغرب لعام 2010، (المغرب: 2010)، ص 64.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

تشير المادة 30 و 31 من الفصل الثالث المنظم لعمل الوسيط على مايلي "يطلع الوسيط بكيفية منتظمة، الوزير الأول بجميع حالات إمتناع الإدارة عن الإستجابة لتوصياته، مرفقة بملاحظاته في شأن موقفها والإجراءات التي يقترح إتخاذها¹، ومن هذا المبدأ لضمان السير الحسن للجهاز الإداري لخدمة المواطن وفق سيادة القانون والإنصاف، ولتحقيق هذه الغاية يقدم للوزير الأول، توصيات عامة بخصوص الشكايات المرفوعة إليه، وتكون التدابير ضمن تقريره السنوي عن حصيلة أعماله يرفعه إلى جلالة الملك وينشر، بأمر منه بالجريدة الرسمية².

ومن جهة أخرى مسألة إلحاق مؤسسة الموفق الإداري برئيس الجمهورية وتمكينه من صلاحية مده بتقارير خصوصية مرفقة بإقتراحاته من شأنهما إعطاء الموفق سلطة معنوية تخول له حث الهيئة المعنية على دراسة العرائض التي تخصها بعمق وعلى البحث عن أفضل الحلول لمعالجتها³

كما تتجلى مظاهر تنوع الروابط التي تجمع بين كل الوسيط الإداري والسلطة التنفيذية، في إعتبرات عدة ومنها مسؤولية أعضاء الحكومة عن أنشطة الإدارات والقطاعات التابعة لوزارتهم، ومنها كذلك دورهم الرئاسي على المسؤولين الإداريين والموظفين التابعين لهم⁴. ومن مؤشرات التعاون بين الوسيط والسلطة التنفيذية أشير إليها في المادة الثامنة والثلاثون من الفصل الأول الباب 5، إذ تنص على: "تقوم الحكومة ومختلف أجهزة الإدارة المعنية، كل في نطاق إختصاصه، برفع تقارير خاصة لمؤسسة الوسيط، عن تنفيذ التوصيات والإقتراحات الموجهة إليها من طرف الوسيط"، كل هذا يدخل ضمن السعي لتطوير علاقة التعاون بين الوسيط والحكومة إذ شهدت تطورا ملحوظا تميز بالتواصل المستمر والفعال بينهما من خلال تنفيذ خطة عمل مقترحة في تقرير الوسيط، وتجلى هذا التعاون في الدعم الذي قدمه الوزير الأول للوسيط من خلال إستجابته لمختلف الإقتراحات والموافقة عليها، ومن جهة أخرى مخلفات هذا التعاون كان له إنعكاسا إيجابيا لعمل الوسيط بحيث خطت المؤسسات الإدارية والعمومية على خطى الوزير على مستوى التواصل وهو مظهر في التعديلات على مجموعة من النصوص القانونية (كتلك القوانين المتعلقة بنظام الضمان

¹ المملكة المغربية، قانون رقم 16-14، مرجع سابق، ص. 807.

² محمد أشركي، "المحاكم المالية وديوان المظالم الضمير المالي والضمير الانساني"، مجلة ديوان المظالم، العدد 2، (2005)، ص. 26.

³ مؤسسة الموفق الإداري، مصالح الموفق الإداري، مرجع سابق، ص. 18.

⁴ محمد اشماعو، مرجع سابق.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الإجتماعي وإيرادات المصابين بحوادث الشغل، وإدماج خريجي بعض مؤسسات التكوين في أسلاك الوظيفة العمومية بقطاع الصحة.. إلخ).¹

وفي المقابل بالنسبة للموفق الإداري، فإن المشرع التونسي لم يتناول ولم يشر في القوانين التي تخص مهام الوسيط لا قانونيا ولا ضمنيا، وإكتفى فقط في الفصل الثامن أن يرفع الموفق تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية، وأشار بالنسبة في مجال التعاون بينه وبين السلطة التنفيذية في الفصل الخامس أن: "على الوزراء وكل السلطات الإدارية أن تيسر مهمة الموفق الإداري وعليهم أن يعينوا من بين الإطارات العليا الراجعة لهم بالنظر منسقا مع الموفق الإداري يتولى البت فيما ترفع إليه من شكوى".²

وعلى إثره تميز الموفق الإداري قبل الثورة بالتبعية المطلقة للسلطة التنفيذية في ظل وجود شخصيات تداولت على منصب الموفق والمعروفة بنظالمهم السياسي والإخلاص المطلق للنظام الحاكم، ولم تكن هناك أية نية عن إمكانية حدوث إستقلالية إدارية عن الحكومة أو من رئيس الجمهورية وكلها شخصيات شغلت مناصب وظيفية في الإدارة وبعد الثورة فإن من شغل هذا المنصب رجال قضاء وهذا يدل على أن رئيس الجمهورية لم يتدخل في إختيار الموفق الإداري³ ، لتصبح بعد ذلك مسألة رفع التقارير بعد سنة 2011 إلى رئاسة الحكومة ومجلس النواب، ومايعاب على هذه الأخيرة أن التوصيات التي يطرحها الموفق ضمن تقاريره تبقى دون متابعة، وذلك يعود إلى عدم عرض تقرير الموفق على مجلس الوزراء أو البرلمان علما أن هذه الخاصية قبل الثورة كان التقرير يعرض برئاسة الجمهورية ويتخذ قرارات بناء على التصويات التي عرضها الموفق⁴.

وفي هذا الصدد من خلال التقرير الرابع والعشرون للموفق الإداري لسنة 2017 إستعرض الموفق مع رئيس الحكومة أهم ما جاء في التقرير والذي كان شعاره "الدفاع عن الحق واجب والقيام بالواجب مسؤولية"،

¹ مؤسسة ديوان المظالم، مرجع سابق، ص.64.

² أمر عدد 2143 لسنة 1992، مرجع سابق.

³ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص.124.

⁴ الموفق الإداري، التقرير السنوي السابع والعشرون 2020 للموفق الإداري (تونس: 2020)، ص.25.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

خاصة فيما يتعلق بالإشكاليات والمقترحات المقدمة لإصلاح المنظومة الإدارية والتشريعية، كما أبرز الموفق عبد الستار بن موسى أهمية تفعيل دور لجنة متابعة تنفيذ الأحكام ضد الإدارة داعياً بدوره إلى مأسستها¹. والجدير بالذكر في إشكالية علاقته بالسلطة التنفيذية وتبعيته لها فلا بد من ضرورة حتمية لعدم إنتمائه للسلطة التنفيذية وتقبله للشكاوى بصفة مباشرة وإقتصاره على التوصيات ورفع التقارير، إذ يستوجب تهيأت الظروف الملائمة كارتفاع في مستوى الثقافة المدنية، بشكل يجعلها قادرة على القيام بدورها الدقيق في مناخ يحفظ لها الاستمرارية والشفافية ويطور دورها، كما أن دستورية المؤسسة تمثل تدعيماً لوجودها إزاء الهياكل التابعة للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية².

الفرع الثالث: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة القضائية (القضاء - المحاكم):

مما لا شك أن دور السلطة القضائية في أي دولة تشكل ضمانية أساسية وحيوية للمواطنين والأفراد في إطار علاقاتهم مع الإدارات العمومية والمؤسسات خاصة المحاكم، كونها تابعة للقضاء، وبما أن مؤسسة الوسيط الإداري باعتبارها مؤسسة دستورية/ أو وطنية/ أو ذات صبغة إدارية فإن تخصصها يكون شبه قضائي نظراً لطبيعة مهامها وأهدافها في صون وحماية حقوق الأفراد بالتالي دورها ليس ببعيد عن هذه السلطة وعملها مكمل لدور المحاكم وكثيراً ما تكون تعاونية وداعمة للسلطة التنفيذية وعلى هذا الأساس كيف هي علاقة الوسيط بهذه السلطة في التجارب الثلاث.

1. علاقة الأمبودسمان السويدي بالسلطة القضائية (المحاكم):

أخذت السويد بمبدأ رقابة المفوض البرلماني للقضاء وذلك لأسباب تاريخية خاصة بها ترجع إلى ارتباط القضاء بالملك، وخوف المشرع السويدي من تأثيره على القضاء على وجه يخل بحقوق المواطنين، ويلاحظ أنه لم يكن ثمة تفرقة بين الإدارة والقضاء قبل نهاية القرن الثامن عشر، نظراً لسيطرة الملك تبعية مباشرة يصعب معها التفرقة بين هاتين الطائفتين، وكانت القرارات الإدارية والأحكام تصدر آنذاك عن جهات واحدة وب نفس الإشكال، ولم تظهر التفرقة بين الإدارة والقضاء إلا بالتدريج خلال القرن التاسع عشر، وإن ظل

¹ الجمهورية التونسية رئاسة الحكومة، "مصالح الإعلام والاتصال والثقافة"، (تونس: 2018)، في: <http://www.sicad.gov.tn>، 2021/09/09.

² فتحية السعيد، مرجع سابق، ص.ص 1-6.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

للصلة التاريخية بينهما أثرها رغم ذلك. ومن الجدير بالذكر أن للملك في السويد حتى يومنا هذا حق تعيين قضاة المحكمة العليا وقضاة محاكم الإستئناف وقد خشي واضعوا دستور سنة 1908 من أن يسيء الملك إستعمال حقه هذا بتعيين قضاة يدينون له بالولاء والطاعة ويعملون وفقا لأهوائه الشخصية، وأن يؤدي أعمال مبدأ عدم القابلية للعزل المطبق في السويد إلى إستحالة التخلص من هؤلاء القضاة، وكان ذلك سبباً أساسياً من الأسباب التي أدت إلى تقرير رقابة المفوض البرلماني على القضاء، كذلك فإن المحكمة العليا في السويد كانت في الأصل مجلس الملك، وكان وزير العدل يرأسها حتى سنة 1840، كما أن الملك كان له صوتان في هذه المحكمة حتى سنة 1909، وبذلك فإن رقابة المفوض البرلماني للقضاء كانت بمثابة رقابة غير مباشرة على نشاط الملك.

وبضاف إلى ما تقدم أن حق الأفراد في الإلتجاء إلى المحكمة العليا في السويد ليس مقرراً في جميع الأحوال لأن هذه المحكمة مرحلة ثالثة من مراحل التقاضي، ولذلك فقد روى أن رقابة المفوض البرلماني للقضاء تفيد في ضمان قدر من التناسق في تطبيق القانون.

وقد أراد البرلمان أيضا أن يراقب كيفية إستعمال الملك حقه في إصدار التفسيرات التشريعية بعد موافقة المحكمة العليا وذلك في غير أدوار إنعقاد البرلمان، فقرر وجوب إبلاغ المفوض البرلماني بالتفسيرات التشريعية الصادرة في هذه الحالة، حتى يمكن للبرلمان إلغائها اذا ما إعترض عليها، وهو لم يحدث إلا مرة واحدة في تاريخ السويد.¹

كذلك فإن المشرع السويدي هدف عند أخذ بنظام رقابة المفوض البرلماني للقضاء إلى موازنة السلطات الواسعة المقررة للقضاة في توجيه الدعاوى واستقلالهم الوظيفي بمسؤولية مقابلة حرصاً منه على حماية حقوق الأفراد من رفع الدعاوى وإستقلالهم الوظيفي بمسؤولية مقابلة حرصاً منه على حماية حقوق الأفراد. كما هدف إلى التغلب على المشاكل المترتبة على عدم أخذ السويد بنظام مخاصمة القضاة ومنع الأفراد من رفع الدعاوى على القضاة وإتهامهم إكتفاء بمنح هذا الحق للمفوض البرلماني وللنائب العام.²

¹ جبر حاتم علي، مرجع سابق، ص 235.234

² المرجع نفسه.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

لقد منح المشرع السويدي للأمبودسمان صلاحيات واسعة لمزاولة مهامه، وبخصوص طبيعة علاقاته مع السلطة القضائية بصفة عامة والمحاكم بصفة خاصة تتحد وفق منحه الحق في "الإطلاع على محاضر ووثائق المحاكم والسلطات الإدارية". مما يعني أن المفوض يمكنه إستلام الوثائق التي يريد الإطلاع عليها¹، كما يتمتع المفوض السويدي بنفس الحقوق التي تطل المدعي العام، إذ لهم كل الصلاحيات في البدئ بإجراءات قضائية محددة من منصب مدعي عام إستثنائي فيما يتعلق بكل موظف عام (بما في ذلك القاضي) وعلى سبيل المثال، كالقيام بإجراءات تكميلية وتقديم آرائهم حول الإجراءات التي تجريها هيئة أخرى إدارية، كما يمكنهم من التقدم إلى المحاكم لتغيير قرار صادر عن هيئة مختصة بشأن مسائل تأديبية، وبحسب قانون الحكومة لسنة 1974 تم منح الأمبودسمان حق مراجعة الوثائق ومحاضر المحاكم، والمحكمة ملزمة بكشف معلومات للمفوض وتقديم تفسير أو تعليل²، يوجد هنا اختصاص موازٍ لاختصاص وزير العدل والذي يبقى ، كما قلت ، يعتمد فقط على الحكومة ويعينه التاج دائماً ؛ وزير العدل هذا غير مهتم بشكل متزايد بتقديم الخدمات العامة. إن أمناء المظالم هم الذين يشرفون على حسن سير هذه الخدمات العامة. تعوض مؤسسة أمين المظالم ، إلى حد كبير ، التنظيم السيئ للعدالة الإدارية والتقاضى الإداري في السويد.³

وبخصوص المجال الذي يعمل فيه الأمبودسمان كمدعي عام يتعلق بمراقبة أخطاء القضاة من خلال التحقيق من تلقاء نفسه، وفي رفع تقريره للبرلمان ينتقد فيه المحاكم بسبب تعاملها في القضايا التي رفعها أمامها، وفي حالة ما رفضت المحكمة رفع دعوى قضائية من قبل المفوض ووجد أن المحكمة كانت مخطئاً يمكنه مقاضاة أعضاء المحكمة، ونظراً للإستقلالية الكبيرة التي يتمتع بها والمكانة التي وصل إليها مما يعزز لديه من أهمية الملاحظات القضائية التي يقدمها⁴

إن محتوى العلاقة القائمة بين الأمبودسمان السويدي والمحاكم والقضاء يمكن أن نستنتج من خلال ما أكدته بعض القضاة في مقابلة إستجوابية أجريت معهم في سنة 1964، "أن القضاة لا يشعرون بالخطر كونهم قضاة خدمة طويلة مع هذا النظام، وهذا ما عبر عنه أحد القضاة بقوله "لقد نشأنا بهذا النظام"، كون

¹ Fred Lundgren, Op.cit, p.49.

² Piotr Mikuli, Op.cit, p.5.

³ M. Henry Puget, " Le contrôle de l'Administration : les systèmes classiques, l'Ombudsman et la Prokuratura", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 17, N1, (Janvier-mars 1965), p.7.

⁴ Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1087.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

الأمبودسمان عند مراقبة المحاكم فهو لا يهتم بمحتوى قرارات المحاكم والتي ليس من حقه مراجعتها، ولكن في حالة ما إذا كان تصرف القاضي غير قانوني من مبدأ الحفاظ على الشرعية، إذ يمكن للأمبودسمان ان يرفع قضية على جريمة الإخلال بالقانون، إلا أنه لم يحدث في العرف السويدي، كون القضاة ليس لديهم أدنى خوف من حدوث ذلك، إلا أن عمل المفوض يتضمن مراجعة قرارات القاضي وليس السلوك الشخصي للقاضي¹.

ويتعين على المحاكم والسلطات الإدارية وموظفي المحكمة الإدارية تزويد الأمبودسمان بالمعلومات التي قد يطلبها، ولديه الحق في الوصول إلى السجلات والوثائق الأخرى للمحاكم والسلطات الإدارية، وفي هذه الحالة إذا تطلب الأمر مساعدة وجب على المدعي العام مساعدة الأمبودسمان في ذلك²

ومنه نلاحظ أن طبيعة العلاقة بينه وبين القضاء تتسم بالتجاذب ومن جهة أخرى بالتعاون والثقة، ونظرا لتطبيق القوانين والتزام القضاة بمبدأ الشرعية فإن عمل المفوض البرلماني يلاقي القبول والتعاون ومن جهة أخرى القاضي لا يخشى من رقابة المفوض البرلماني لقراراته كون الرقابة التي تطاله من الأمبودسمان رقابة موضوعية وليست شخصية.

2. علاقة الوسيط الإداري بالقضاء في المغرب وتونس:

تتحدد علاقة الوسيط الإداري بالسلطة القضائية، وفق ما أشار إليه المشرع المغربي في المادة 7 من الفصل الأول من الظهير، بحيث يمكن للوسيط رفع توصية إلى الجهة القضائية المختصة (المحاكم)، لكن وضع شرط أشخاص دون غيرهم وإختص الأشخاص الذين يتواجدون ضمن أوضاع إجتماعية صعبة سواء أسبابا مادية³، وبالرغم من المشرع أقر أن مؤسسة الوسيط ليست سلطة قضائية، كما أنها ليست سلطة إدارية وذلك من خلال منع الوسيط أو احد من مندوبيه بالنظر في الشكايات المتعلقة بالقضايا التي وكل البت فيها للقضاء... بيد أنه في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، فإن المشرع قد

¹ Walter Gellhornt, Op.cit, p.35-43.

² Sveriges Riksdag, the Constitution of Sweden the Fundamental Laws and the Riksdag Act, Stockholm: Sveriges Riksdag, 2012, P.118. www.riksdagen.se

³ المملكة المغربية، قانون رقم 16-14، مرجع سابق، ص.803.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

أسند له دورا مساعدا للسلطة القضائية ومكملا لعملها، من خلال تخويله صلاحية النظر في حالات الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام كلما كانت نهائية. إن عمل هذه المؤسسة يعتبر تكملة للمهام التي تقوم بها السلطة القضائية من خلال الفصل في المنازعات المعروضة عليها¹، بالتالي تصبح هنا مؤسسة الوسيط بما أنه يساعد في أعمال القضاء مؤسسة إدارية شبه قضائية من خلال القيام بمساعي التدخل والبحث والتحري والوساطة والتتبع والإقتراح... وعلى ضوء ذلك لا يجوز للوسيط النظر في الشكايات والتظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء أو البت في التظلمات الرامية الى مراجعة حكم قضائي نهائي، لتكون العلاقة هنا بينه وبين القضاء الإداري علاقة وثيقة مبنية على التعاون².

كذلك نفس الأمر من حيث علاقته بالمحاكم هي نفس العلاقة القائمة بينه وبين السلطة القضائية بكل مكوناتها حيث لا يجوز له النظر في أية قضية من القضايا المعروضة على القضاء للبت فيها ، فإن العلاقة بين هذه المحاكم وسائر مكونات السلطة القضائية من جهة، وبين مؤسسة الوسيط من جهة أخرى قائمة من أجل تكملة عمل القضاء، من خلال إسناد هذه المؤسسة وظيفة مساعدة السلطة القضائية على تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة في مواجهة الإدارة³، كذلك فالإدارات التي لا تقيم وزنا للأحكام القضائية الصادرة ضدها وتمتتع عن تنفيذها، هي إدارات تعتبر خارج هذه التوجهات، وتعتبرها نقائص واختلالات، والتي يمكن للوسيط معالجتها وتقويمها من خلال القوة الإقتراحية التي يتمتع بها وذلك عن طريق تقديم إقتراحات في إطار التقرير الذي يرفعه إلى وزير الأول⁴.

أما في تونس فإن المشرع التونسي لم يحدد طبيعة العلاقة القائمة بين الموفق الإداري وبين السلطات القضائية، في نص صريح إلا أنه من خلال التطلع لتقارير الواردة عن المؤسسة لسنة 2017، فإن الموفق يمنع عليه التدخل في قضية جارية أو المطالبة بمراجعة، لكن في المقابل يسمح له بالتدخل في مسار الإدارة

¹ M. Moulay M'Hamed Iraki, Op.cit, p.48.

² سليمان العلوي، "القضاء الإداري ومؤسسة ديوان المظالم أي علاقة؟"، مجلة ديوان المظالم، العدد2، (2005)، ص.ص.13-14.

³ عبد الإله فونتير، "مؤسسة ديوان المظالم مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مجلة ديوان المظالم، العدد1، (المغرب: 2004)، ص. ص. 28-29.

⁴ مصطفى التراب، "إشكالية تنفيذ الاحكام الادارية ودور والي المظالم في معالجتها"، مجلة ديوان المظالم، العدد2، (يونيو 2005)، ص.ص.37.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

القضائية ويكتفي فقط بتقديم التوصيات اللازمة في تقريره السنوي، غير أنه لا بد من إعادة تنقيح القوانين وتوضيح كيفية تدخله وتعامله مع السلطة القضائية، كون تدخلاته يساعد المتقاضي في معرفة مآل قضيته ويحميه من التجاوزات الإدارية¹. وفي هذا السياق من بين الملفات القضائية والتي يتدخل الموفق بإنتظام (ركن الاحكام، استخراج حكم، أو مآل الشكوى أو القضية، الإسراع في البت في نزاع قضائي طال نشره)، ولقت مساعيه وتدخلاته تجاوبا من قبل المحاكم.

ومن جانب آخر فقد نص الفصل 6 من الأمر عدد 1126 المتعلق بمشمولات الموفق الإداري بأنه: "لا يجوز للموفق الإداري ان يتدخل في القضايا المنشورة أمام المحاكم ولا ان يعيد النظر في حكم قضائي ويخول له ان يرفع توصيات الى السلطة الادارية ذات النظر"، من هذا الفصل يلاحظ أن القانون لم يمنع من تدخل الموفق في المرفق العمومي للإدارة القضائية خاصة عندما يعجز المواطن من معرفة مآل شكواه أو قضيته متى إمكانية البت فيها، وفي المقابل فإن المحاكم لم تصد أو تتذمر من تدخلات الموفق الغير مدرجة ضمن مهامه فقط تعد سعيًا منع لإنصاف المواطن، بالتالي لاقت هذه المؤسسة تجاوبا مثمرا من السلطة القضائية، مما أدى في الأخير حل العديد من القضايا ذات الإختصاص القضائي من طرف الموفق والمتعلقة بمطالب العفو بعد أن كانت تدرج ضمن خارج الإختصاص².

وفي هذا الإطار طالب الموفق الإداري بن موسى في بيان صحفي حول ضرورة توسيع من صلاحيات الموفق خاصة في مجال رفع الدعاوي القضائية، بالرغم من إستقلاليته قانونيا³، وأشار كذلك بأن إكتفاء الموفق فالموفق الإداري يتدخل في الإدارة القضائية في حالة واحدة وهي قصد الإسراع في البت في حقوق إجتماعية لا يتحصل المواطن عليها أحيانا خاصة في ما يتعلق بالتقاعد و حقوق البيئة و العمران، كون القانون يمنعه من التدخل في المسائل القضائية⁴.

نستنتج أن علاقة الموفق بالسلطة القضائية من الجانب الممارساتي، يتضح جليا مدى تجاوب وتعاون هذه الأخيرة معه من جانب حل الشكايات، إلا أنه بات من الضروري أن تثنى بنصوص قانونية

¹ رئاسة الجمهورية التونسية، مرجع سابق، ص.ص 21-98.

² التقرير السنوي للموفق الإداري 2016، مرجع سابق، ص. 15-16.

³ عبد الستار بن موسى، "الإدارة التونسية مازالت تعاني من البيروقراطية المفرطة والتقاعس ولا بد من إصلاح مؤسسة الموفق"، (تونس: جريدة الشروق، 2021/01/30)، في: <https://www.alchourouk.com/article> (2022/06/09).

⁴ عبد الستار بن موسى، "الموفق الإداري لا يتدخل في القضاء"، (تونس: جريدة الأحد الإلكترونية، 2021/1/7)، في: <https://jdd-tunisie.com/a> (2022/06/09).

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وتشريعية، والتي من خلالها يستطيع الموفق أن يؤدي مهامه بشكل أفضل مما عليه، خاصة في ظل تجاوب المحاكم القضائية معه ولم تعترض على تدخلاته، بالتالي لابد من إقرار قوانين جديدة حول مهامه والتوسيع من صلاحياته مثل النظم التي أحسنت من تطبيقه كالنموذج السويدي.

إن علاقة الوسيط الإداري (المغربي -التونسي) والمحكم والقضاء، يكشف لنا بوضوح عن غياب أي مقتضى قانوني أو تشريعي صريح يرسى العلاقة بين المؤسساتين، كون الإكتفاء فقط برفع الإقتراحات ووضع الإستشارات دليل على إفتقرها للوسائل القانونية التي تثبت الأحقية في سلطة الإلزام ولضمان سير القانون التنظيمي لهذين المؤسساتين وجب توضيح ضمني يحدد علاقتهم بهذه السلطات الدستورية.

المطلب الثاني: علاقة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بالإدارة والمواطن في النظم الثلاث

في سياق محاولة فهم علاقة الوسيط بالإدارة لايمكن التطرق لها دون تحديد محتوى العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن، وبما أن الإدارة جهاز تنفيذي في خدمة المواطن، فمن حق المواطن أن يحصل على حقوقه كاملة وأن تتعامل معه الإدارة بقدر من الشفافية والوضوح، وأن تُتاح أمامه المعطيات والمعلومات بشكل دقيق، بهذا فطبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن في المصالح العمومية تتسم بالتعقيد والجمود إلى جانب التعسفات والتجاوزات، وتارة أخرى تتسم بالتبسيط مما يسهل التواصل، وهذا ماسنحاول التطرق إليه في معرفة بماذا تتسم طبيعة العلاقة بين الادارة والمواطن في كل من المغرب وتونس.

الفرع الأول: علاقة الوسيط الإداري(الأمبودسمان) بالإدارة:

من خلال هذا الفرع سنحاول التعرف على محتوى وطبيعة علاقات الوسطاء الثلاث بالإدارقن إن كانت تتسم بالتعاون أم التأزم.

1- علاقة (الأمبودسمان) السويدي بالإدارة:

إنّ تحقيق الديمقراطية الإدارية مرهون بتحقيق مبدأ الشفافية، هذه الأخيرة تقع ضمن آليات الحكم الراشد وهو أحد مرتكزات الإدارة الحديثة، كي تحل مكان الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية، وهو ما عبر عنه الأستاذ " Maisel.H قاعدة تقوم عليها العلاقة بين الإدارة والجمهور بشأن معلوماتها

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

ووثائقها¹. فطالما تميز المجتمع السويدي بخاصية التجانس وعلى مستوى الإدارة العامة فإن النخب الإدارية تكون تكون على دراية جيدة ببعضها البعض مما يعزز من السمة الغير رسمية في كل من النظام السياسي والإداري² وبناءً على ذلك يمتلك الشعب السويدي ثقة عالية في الخدمات العامة (كمراكز الشرطة والجامعات ومؤسسات التعليم العالي والمحاكم ووكالة التأمين الإجتماعي السويدية.. إلخ).

والهدف الذي تسعى السويد نحوى تحقيقه أن يثق الجمهور في الوكالات والأشخاص العاملين بها...ومن أجل الحفاظ على هذه الثقة بين الإدارة(السلطة) والمتعاملين معها المرتفقين في الخدمات العمومية، يجب العمل بشكل مرض وفق تطبيق اللوائح القانونية ودون التحايل أو محاولة تجاوز القانون والعمل وفقا لمبادئ الحياد التام والموضوعية وعدم ممارسة التمييز، هذا من شأنه أن يعزز من ثقة الجمهور في الإدارة بحيث تتدرج كلها ضمن مبادئ جودة الإدارة العامة والتي من خلالها تؤدي في الحفاظ وتعزيز من شرعية النظام السياسي³.

هذا ومن المهم أن نذكر أنه إذا كان الأخذ بنظام المفوض البرلماني في السويد يؤدي في النهاية إلى إعادة حقوق المضرورين من العمل الإداري غير المشروع إلى أصحابها، فإن الهدف الأول لهذا النظام هو حماية المجتمع والمحافظة على مبدأ الشرعية وضمان حسن سير الإدارة. ويتبين ذلك جليا من عدم تطلب "المصلحة" كشرط لقبول المفوض البرلماني النظر في الشكاوى المرسلة إليه، وإمكان تدخله ذاتيا دون الحاجة إلى تلقي شكوى أصلا إذا ما علم بوجود خطأ وظيفي، وهو أمر يعد من مزايا نظام المفوض البرلماني الأساسية لأنه يمكن من تقييم كفاية العمل الإداري بواسطة جهة محايدة. ويجدر بنا أيضا أن نبرر حقيقة أن عمل المفوض البرلماني ليس من قبيل العمل القضائي الذي يهدف إلى الفصل في منازعة تقوم بين أطراف متعددة ويبيت فيها طبقا لإجراءات محددة، كما أن إختصاصه وإن كانت تقترب في بعض النواحي من إختصاصات قاضي التحقيق إلا أنها تختلف عنها من نواحي عديدة، وهذا لا يعنى بطبيعة الحال أن المفوض البرلماني المستقل تماما عن الإدارة يقوم بعمل إداري.

¹ سليمة غزلان، "علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن عكنون، الجزائر، 2010، ص.70.

² Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen, *Agencies How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, (Palgrave Macmillan London, 2005), p.80.

³ Statskontoret, Op.cit, p.15.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وقد إستحدث هذا التعديل نصوصا صريحة تُتيح للمفوض البرلماني إحالة الشكاوى الواردة إليه إلى الجهات الإدارية المختصة اذا ما رأى محلا لذلك، وحفظ الشكاوى التي يتبين له بعد دراستها أنه لا أهمية لها سواء من وجهة نظر الصالح العام أو الخاص¹، وللمفوض البرلماني أيضا إذ ما تناقضا للقانون أو عيبا غير مقصود في تطبيقه وذلك دون أن يوجه إتهاما إلى أحد، ويجوز له في بعض الحالات التي يتبين له فيها ان الإجراء الإداري رغم مشروعيته مخالف لقواعد العدالة وغير منطقي من الناحية الموضوعية، أن يطلب من الإدارة تقرير ميزة للمضور، وهذا المطلب غير ملزم لها وان كان له أثره من الناحية الفعلية. وللمفوض البرلماني أيضا دور لا ينكر في مجال توحيد الإجراءات الإدارية وذلك عن طريق التوصية بإتباع أفضل الإجراءات التي تضمن حقوق الأفراد.²

يتمثل دوره من خلال السعي لتحسين أداء الإدارة المركزية أو المحلية³، ويمتد دوره ليشمل المساهمة في تطوير وتحسين العمل الإداري نفسه، وذلك من خلال مقترحاته التي يستشفها أثناء قيامه بعمله، حيث يستطيع المفوض أن يرفع إلى الإدارة إقتراحات بتغيير بعض القواعد التي قد تحكم نشاطها، أو قد يقترح على السلطة التشريعية نفسها لتعديل القانون إذا إتضح له تم من شأن ذلك تلافي العديد من المشكلات التي قد تثار بين الإدارة والمتعاملين معه، وإذا كان المفوض يقوم بدور إيجابي في مجال حماية الأفراد في مواجهة الإدارة، وكذلك المساهمة في تحسين أداء الإدارة ومؤسسات الدولة نفسها⁴.

كما يطلب المفوض ما إذا كان لديهم إهتمام خاص بقضايا أو أسئلة عامة بخصوص الممارسة الإدارية أو إجراء. إلى جانب الرقابة على الإدارة، يتمتع المفوض بسلطة إخطار البرلمان والوزير المعني بالحالات التي ، في رأيه ، يتم الكشف عن عيوب في القوانين أو اللوائح الإدارية القائمة ، وبنفس الطريقة قد يقترح مثل هذه الإجراءات كما قد يكون. تعتبر مفيدة لتعزيز القانون والنظام أو لتحسين الإدارة الحكومية. هذا، مع ذلك لا يعني أن كونه قد يقدم مشاريع القوانين العادية في البرلمان. كما لا ينبغي له بأي حال من الأحوال أن يصرح برأيه حول المسائل السياسية، على الرغم من أنه قد يلفت انتباه البرلمان إلى مثل هذه

¹ جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.ص 230-231.

² المرجع نفس، ص. 231.

³ Beigbeder Yves, "L'Ombudsman des Nations Unies", *Annuaire français de droit international*, vol. 21, (1975), p.635.

⁴ شعيب، مجدي عبدالحميد، مرجع سابق، ص. 50.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الأخطاء أو العيوب في القانون كما يُفترض أنه قد أفلت من إشعار البرلمان. تم استخدام هذه السلطة بالفعل في العديد من الحالات وأدت إلى تعديلات على مختلف القوانين واللوائح الإدارية.¹

كما قدم العديد من الإسهامات في تنمية القانون السويدي، ولا سيما في مجال الحريات المدنية وكان مسؤولاً عن تطبيق معايير عالية من الإجراءات القضائية والإدارية. في الأيام الأولى لمكتبه، حصر أمبودسمان انتباهه إلى حد كبير على المحاكم والمدعين العامين وإدارة السجون، وفي الآونة الأخيرة، أصبح يولي اهتماماً خاصاً للإدارة المدنية والآن للحكومات البلدية. وبالتالي قد يكون من المفيد مناقشة مساهماته تمثلت في الحفاظ على مستويات عالية في هذه الفروع الحكومية وعمله العام في حماية حقوق الفرد من التعدي من قبل الحكومة.²

وعلى أمبودسمان المساهمة في معالجة أوجه القصور في التشريعات. إذا تم تقديم سبب أثناء أنشطتهم الإشرافية، لإثارة مسألة تعديل التشريع أو بعض التدابير الأخرى من قبل الدولة، يجوز لمحقق الشكاوى تقديم مثل هذه القرارات إلى البرلمان وفقاً للأحكام التكميلية المنصوص عليها في 9.17.5 من قانون الريكسداغ.³

2- علاقة الوسيط الإداري بالإدارة وعلاقة الإدارة بالمواطن في كل من المغرب وتونس:

بسبب ما تعانيه الإدارة المغربية من تحديات عملت السلطة المغربية بذل كل مساعيها حول تدعيم سياسة الإنفتاح من أجل تجاوز أزمة التواصل بين الإدارة والمتعاملين معها، وبالرغم من التوجيهات الصادرة من السلطة الملكية، والمجهودات الحكومية يبقى تأثيرها قليلاً جداً بسبب الطبيعة البيروقراطية للإدارة المغربية من حيث تفشي أمراض البيروقراطية، والمركزية المفرطة مانحة عنها عدة عوامل كإنعدام الشفافية وتعقيد الإجراءات الإدارية وسياسة الإنغلاق والجمود مع المتعاملين مع الإدارة⁴، وهو ما أزم العلاقة القائمة بين

¹ Stephan Hurwitz, Op.cit, p.125.

² Stig Jagerskiold, Op.cit, p.1094.

³ أنظر: الأساس القانوني المحدث لمؤسسة الأمبودسمان، مرجع سابق.

⁴ مجلة المختبر القانوني، التواصل بين الإدارة العمومية والمواطن، (المغرب: منشورات المختبر القانوني، 24 ديسمبر 2019)، في <http://www.labodroit.com> (2021/11/11).

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الإدارة العمومية والمواطنين¹، بسبب إنبعاث المظاهر السلبية من الإدارة المغربية كإتباع سلوكيات الإحتقار والإقصاء والتغيب للمطالب المشروعة وهو ما يستلزم في السعي نحو الإنتقال إلى دولة التوافق والحدثة الإدارية ومحاولة التخلص من مخلفات دولة الإكراه والبيروقراطية الإدارية، وفي هذا السياق كان لابد من بعث وإحداث مؤسسة الوسيط قصد توعية المسؤولين بمبدأ التواصل مع المواطن، وتكريس إدارة القرب وفق الإنفتاح على المواطن وإعطاء وجه جديد للسلطة²، كما نص وأقر المشرع المغربي وفق هذا المبدأ على إحداث وبعث هذه المؤسسة وإسناد لها مهمة غصاح علاقة المواطنين أفرادا وجامعات وبين الإدارة أو أي هيئة تمارس صلاحيات السلطة العمومية، وبحثها على الالتزام بضوابط سيادة القانون والإنصاف إن إحداث هذه المؤسسة من طرف الملك، أجبر من خلالها المسؤول في الإدارة أن يلتزم أخلاقيا ويفرض عليه تقويم سلوكه الإداري للتفادي من إضطراب المواطن لرفع الشكوى للوسيط، بالتالي مسألة بعث خطة الوسيط الإداري كانت هدفا لتقويم كي تعدل الإدارة العمومية من سلوكها بغية حماية وحفظ الحقوق والحريات³، وتتدرج مهام المؤسسة هنا بتخليق المرفق العمومي من خلال الشكايات التي يرفعها الافراد بصفة يومية من خلالها تحاول المؤسسة أن تتدخل وترصد الإختلالات في التدبير العمومي، وهنا المؤسسة "تشخص أمراض الادارة العمومية"⁴، وقد سعت المؤسسة في علاقتها مع الإدارات العمومية إلى تكريس مبادئ العدل والإنصاف وإحقاق الحقوق، والارتقاء بالمرفق العمومي إلى إدارة المواطنة وفق دعم التواصل الإداري مع المواطنين من خلال بث برامج تحسيسية في عملها عبر وسائل الإعلام⁵.

وفي إطار تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، فإن الوسيط يقوم بكل مساعي الوساطة خاصة التوفيقية، إذ ترتكز صور إصلاح العلاقة بينهما ضمن تحقيق:(تقرب الادارة من المواطن جغرافيا

¹ محمد البكوري ، الحكامة الإدارية بالمغرب وبناء دولة الثقة، (المغرب: دار ناشري للنشر الإلكتروني، 11 كانون1/ديسمبر 2016)، في <https://www.nashiri.net/index.php/articles/general-articles> (2021/11/09).

² توفيق السعيد، "دور ديوان المظالم في تحديث الإدارة الترابية"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، المجلد84، العدد5، (2009)، ص.106.

³ مصطفى التراب، مرجع سابق، ص.36.

⁴ عمر زندي، "تعزيز الوساطة المؤسسية بشكل منحي للدفاع عن الحقوق وآلية لضمان أمن إداري (وسيط المملكة)"، الخبر اليقين جريدة الكترونية، 11مايو 2017، المغرب، في: <https://bayanemarrakech.com> (2019/09/09).

⁵ التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط ديوان المظالم2010، مرجع سابق، ص.62.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وإداريا ، وتصلحها معه، محاولة ترسيخ مفهوم المواطنة،.. والإدارة المواطنة، وفق معيار مبدأ الحوار والتشاور والمشاركة، العمل على تحسين علاقات الإدارة بالمواطنين والنظر اليهم على أساس انهم شركاء فاعلون في التنمية، نظرا للدور الذي يلعبه المواطن من خلال الحوار معه وإدائه رأيه وتقديم بعض الإقتراحات، إلى جانب السعي نحوى تحسين آلية الإستقبال والرفع من جودة الخدمات..، واقناع الإدارة بان للمواطنين الحق في الاعلام، والاطلاع والنقاش، والملاحظة، والتعقيب، والمراقبة والمساءلة¹

وفي مثال عن ذلك حول علاقة الوسيط بالإدارة (المؤسسات العمومية) عملت مؤسسة الوسيط على عقد إجتماع مع الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي للإطلاع حول أهم المستجدات المتعلقة بنظام التأمين الإجباري ومعاش الشيخوخة، وتتبع أهم الصعوبات التي تواجه الإدارة، وتم إرفاق أهم التعديلات التي وقع إقرارها بموجب المرسوم 2.07.233، كذلك تعاون مؤسسة الوسيط مع مع وزارة التشغيل والتكوين المهني بحيث تميز هذا التعاون برصد مختلف العوائق والصعوبات التي تواجه هذين القطاعين حول الشكايات المحالة إليها من قبل الوسيط، وقد حظي التعاون والتواصل المباشر في مجال معالجة الشكايات بعناية خاصة من طرف بعض الإدارات، وحقق نتائج ملموسة على مستوى التجاوب مع المؤسسة بخصوص الشكايات والتظلمات المحالة عليها²، إن هذا التعاون لم يأتي بمحض الصدفة كون الإدارة ملزمة على عدم الإمتناع بالرد حول التظلمات، فكل تجاهل وإستخفاف قد يصدر من الإدارة لمؤسسة الوسيط هو بمثابة إستخفاف بالجهة المسؤولة عن تعيينه وتصرف لا يليق بمؤسسة أنشأها الملك، وهو ماوجب على كل إدارة الحرص في أسلوب تعاملها مع المواطنين وأن تسير وفق سيادة القانون وإلا أي تصرف لايليق بمستوى مؤسسة الوسيط وتمتتع فيه الإدارة المعنية عن تنفيذ حكم صادر من طرف الملك فإن الوسيط الإداري يصنفها خارجة عن الشرعية ويُعلم بها الجهات المسؤولة³، فكل هذه المساعي تصب حول إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن، بإعتبارها علاقة مازلت بها ضبابية ومشوبة بالغموض، بالرغم من التقدم الذي أحرزته الدولة المغربية بخصوص إقرار حقوق الإنسان وإحداث هياكل إستشارية، كبعث مؤسسة الوسيط إلا أن المواطن مازال لا يشعر بالثقة إزاء الدولة ولم يصل المواطن المغربي بعد للشعور بالرضى لما تقدمه المرافق

¹ الحسن سيموا، "والي المظالم وأسهامه في مد جسور التواصل بين الادارة ومرتفقيها"، مجلة ديوان المظالم، العدد5، (2006)، ص. 20.19.

² التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط ديوان المظالم 2010، مرجع سابق، ص. 68.67.

³ مصطفى التراب ، مرجع سابق، ص.36.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في

النظام المؤسساتي.

العمومية من خدمات أو معاملة نظرا للتضارب الصارخ ما بين ماتتضمنه القوانين نظريا، ومحدودية تطبيقها على أرض الواقع¹.

أما عن وضع الموفق الإداري في تونس وعلاقته مع الإدارة، أوجب لنا أولا أن نتطرق لطبيعة علاقة الإدارة بالمواطن، لذا فإن الإدارة التونسية مازلت على اليوم تعاني من عدة إختلالات ومشاكل تطالها كوجود جهاز بيروقراطي مغلق وبطيء في الأداء، خاصة من ناحية إستقبال الغدرة للمواطنين وإرشادهم وتمكينهم من الوثائق المطلوبة وهو ما يرجع بالسلب عن تواجد المرفق العمومي²، وفي إطار إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن وعلى ماتتضمنه الدستور بهذا الشأن فإنه تتواجد مناشير وأوامر لتحديد المعايير التي تضبط وطبيعة العلاقة وهو ماورد في البرامج المستقبلية لسيادة رئيس الجمهورية وقد جاء فيها بعضا من المعايير لضبط هذه العلاقة (كالوضوح والثقة المتبادلة، ضمان الشفافية في الخدمات الإدارية، والسرعة في تقديم الخدمة)³، وبالرغم من كل الجهود والمسااعي التي تقوم بها الدولة من آليات ومعايير محدثة مثل ميثاق المواطن، والمواطن الرقيب، إلا أن بقاء العلاقة بين الإدارة بالمواطن متأزمة، ومن مظاهر هذا التأزم تتضح جليا في الإكتضااض وطوابير الإنتظار في الإدارات، وهي كلها سلوكيات ترهق المواطن إلى جانب نقشي مظاهر البيروقراطية المرضية والمتجذرة في الإدارات المعنية (كالوقوف لساعات طويلة بين الطوابير من أجل فقط إقتناء معلومة، أو من أجل إستخراج وثيقة... إلخ) وهي مظاهر تؤدي غالبا إلى تدهور العلاقة بين المواطن وأعوان الإدارة، مما يدفع المواطن إلى إتباعه المسالك الملتوية للحصول على مبتغاه⁴، فدور الإدارة في التنمية ومنذ ستينات القرن الماضي أدى إلى تضخم هياكلها وتعدد وظائفها وكانت علاقتها بالمواطن تميزت بثلاث مراحل ففي البداية كانت مرحلة أصلية تميزت بنفور المواطن وهروبه من التعامل مع المرافق العمومية، إتسم فيها سيادة الموروث الثقافي في إمتناع المواطنين من التعامل معها، وفي المرحلة الثانية سادها سوء النفاهم وتادم المواطن بالإدارة، مما أدى بالسلطة العمومية تقديم خدمات أكثر لكنها بدون تحقيق جدوى، وفي المرحلة الأخيرة وهي المرحلة الراهنة إهتمت من خلالها على غلتزام الإدارة من تحسين خدماتها ، خاصة عند الإنضمام لمسار حقوق الإنسان وتديعم مجهوداتها بالسلطة العمومية، كون المصالحة

¹ محمد البكوري، مرجع سابق.

² عبد الستار بن موسى، مرجع سابق.

³ فتحية السعيد، مرجع سابق، ص.14.

⁴ عبد الستار بن موسى، "إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: بين الوعود والموجود"، (تونس: جريدة الأحد التونسية،

9ماي2021)، في: <https://jdd-tunisie.com> ، (2021/12/08).

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

بين الطوان والادارة يعتبر الهدف الاسمى الذي يسعى الموفق لتحقيقه كون المصالحة اهم الحلول وانجعتها لانها تحافظ على العلاقة بين الطرفين¹.

وبعد بعث مؤسسة الموفق الإداري دليل على حرص السلطة السياسية على ضمان نجاعة العمل الإداري قصد حماية مشروعيتها مما قد تلحقه بها البيروقراطية من أضرار سياسية²، وفي هذا السياق فإن علاقة الموفق بالإدارة إتمت بالتغير، نظراً لعدم إمتلاك هذا الأخير سلطة إلزامية على السلطات العمومية، وبالتالي أول الصعوبات التي تواجه الموفق هو التزام الإدارة الصمت إزاء المطالب التي تتلقاها من طرفه و من جهة أخرى تباطؤ الإجراءات والبيروقراطية، التي تحول دون الإستجابة إلى مطالب المواطنين في آجال معقولة من جهة أخرى كثيراً مايقع الموفق بدووه في إصطدام مع الإدارة إزاء الصمت الذي يصدر منها ولاترد على مطالبه، وفي حالة ما ردت فإنها كثيراً من الأحيان تعكس مدى التهاون واللامبالاة في تعاملها مع الملف، بالتالي فإن إنشغالات الموفق والأسئلة التي يطرحها على الإدارة قليلا ما يتم الإجابة عليها، ومازاد تعقيدا وتصادم في العلاقة من جهة ماخلفته أوضاع الثورة بعد 14 جانفي 2011 بحيث بقيت مسألة الإستجابة للموفق من الإدارة في تدهور مستمر ومن جهة ثانية تراجع سلطة الإلزامية لرئاسة الجمهورية³.

الفرع الثاني: علاقة الوسيط الإداري بالمواطن في الدول الثلاث.

إن السلوكيات السلبية الناجمة عن الإدارة في ممارسة للتعسف والظلم، والإحتقار يصبح دورها منافي لمبدأ الشرعية وخارج عن القانون، لذا كان بعث مؤسسات الوساطة الإدارية لكبح جموح الإدارة والسيطرة عليها بما مائتماشى مع مبادئ القانون في إطار تنمية التواصل المواطن بالإدارة ومن جهة أخرى من أجل تحقيق الإنصاف وحماية حقوق المواطن من تجاوزات الإدارية التي تطاله وعليه كيف هي علاقة الوسيط بالمواطن في التجارب الثلاث.

1. علاقة الأمبودسمان بالمواطن في السويد:

¹ حافظ بن صالح، "مساهمة الموفق الإداري في حماية حقوق المواطنين وصيانة مكاسبهم"، مرجع سابق، ص. 76.75.

² ناجي البكوش، مرجع سابق، ص. 71.

³ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص. 116.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

كثيراً ما يشعر المواطنون السويديون بحالة الأمان وذلك لسهولة التعامل مع هذه المؤسسة إذ أي مواطن سويدي يستطيع أن يصل إلى الأمبودسمان بخطاب بسيط جداً هذه السهولة في الوصول للمفوض تشكل موضع إحترام، ونظراً بحكم المنصب الذي يوليه الأمبودسمان فإنه يتصرف بشكل مباشر وآني عندما يجد ضعف أداء الإدارة¹، كما أن هذه المؤسسة لها الفضل الكبير في توعية المواطنين العاديين وكذلك حتى الموظفين العموميين، وبهذه الطريقة يساهم في منح المواطن شعوراً بالأمان في تعاملاتهم مع السلطات في منع الإداريين والتنفيذيين من الإنجراف في ممارسة السلطة وسوء إستغلالها لمنصبهم، وفي إطار نظام حكم يقوم ويعترف على مبدأ وسيادة القانون والإعتراف بحقوق الأساسية للأفراد بالتالي فالأمبودسمان يأدون دوراً مهماً في الدفاع عن حقوق الأفراد وهو ما أثبتته التجربة السويدية خاصة أنها مؤسسة لا يمكن أن تحل محل المؤسسات القانونية الأخرى كالمحاكم والمدعي العام، إلا أنها يمكن أن تكون مكملية لا يمكن الإستغناء عنها، وعليه فتواجد هذا المنصب يبعث حالة من الإستقرار في المجتمع السويدي من خلال منح المواطن العادي شعوراً بالثقة في تعامله مع السلطات، ولعل أهم الوظائف الهامة له هي المساهمة في الحفاظ على ثقة الشعب ، فيمكن أن يلاحظ المواطن الأخطاء الصادرة من الإدارة ويعي جيداً أنها لن تمر بدون عقاب نظراً للتصريح الذي يدلي به الأمبودسمان يكون بطريقة عقوبة تأديبية يوجهها ضد مسؤول فردي، كون هذه التصريحات غالباً ما يتم نشرها والإعلان عنها عبر وسائل الإعلام²، كذلك من ناحية الدور الفعال الذي يجسده في مجال تحسين العلاقة بين رجال القانون العام والمتعاملين معها، وهو دور كبير من الأهمية كونه يساهم في الحفاظ وتأكيد إحترام حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، فنجاح المفوض مقتصر على عنصر هام عندما يستطيع المواطن أن يصل إليه بكل سهولة³، وعند توفير الحماية للحقوق ورفع الظلم والتعسف الذي ممكن أن يطال المواطن وكذا تعويضهم في حالات كالضرر، فوجود هذا النظام أصبح المواطن العادي بسببه يؤمن بأن أية إساءة قد يتعرض إليها من طرف موظفي الدولة والإداريين بصفة عامة يمكنه أن يحتج عليه ويتم إنصافه.

أما بخصوص الموظف السويدي فإن تواجد الأمبودسمان يراه ضابطاً يحول بينه وبين ذوي السلطات وبين الإستبداد بسلطتهم، زد على ذلك فإن هذا النظام يدفعهم بحفظ وثائقهم بطرق منظمة والإسراع في إتخاذ الإجراءات، إذ من الممكن أن يزورهم في أي وقت دون إعلامهم، كما له الحق بالإطلاع على كل وثيقة

¹ Puget Henry, Op.cit, p.8.

² Caroline Wieslander Blücher, Op.cit, p.19.20.

³ شعيب، مجدي عبدالحميد، مرجع سابق، ص.52.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

وكل ملف، بحيث يمارس سلطاته كعون للأجهزة الإدارية، كأن يمنع حدوث الخطأ قبل وقوعه، بالإضافة إلى تفسير القانون، كما أن الإنذارات والخطابات التي يوجهها تعد مصدر مهما للتعرف على الصحيح من الإجراءات والقرارات، ومن ناحية وجوده في حماية الموظفين، فكثيرا مايؤدي تحقيقه إلى تأكيد سلامة إجراء الموظف وقد تبين أنه في نصف الحالات التي سجلت في مكتب المفوض سنة 1950 في السويد اعتبر المفوض أن تفسير الموظف كان كافيا، وفي ظل القوانين والتعليمات السائدة لم يكن في مقدور الموظف أن يتصرف إلا على الصورة التي تصرف بها¹.

كما من الممكن حل شكاوى المواطنين الذين يعتبرون أنفسهم وقع عليهم الضرر بشكل غير عادل من قبل السلطات والإدارات الرسمية، وتجرى عمليات تفتيش دورية على الإدارات الذي يسيطر عليه. أمين المظالم مخول لفحص ملفات وطلب التحقيق والتقارير واستدعاء المسؤولين مسؤول عن الحصول مباشرة على جميع المعلومات اللازمة لمراجعة الحالة².

2. علاقة الوسيط بالمواطن في المغرب وتونس.

بعد تولي الملك محمد السادس العرض كان جد حريص على حقوق المواطن والحفاظ عليها وهو ماجاء عند الإحتفال باليوم العالمي لحقوق الإنسان أين تم من خلالها تضمين رسالة جاء فيها: "كما أننا نعطي من خلال احداثنا لديوان المظالم بعدا آخر ملموسا لمفهومنا للسلطة القائم على جعلها في خدمة المواطن والتنمية..³"، وفي تحديث هذه المؤسسة وإستبدالها بخطة الوسيط الإداري والتي جاء ضمن قانونها المحدث كل من المواد 25-26 من الفصل الثالث حول تسهيل تواصل الوسيط بالمواطن من أجل تقديم شكايته ضد الظلم الذي تعرض اليه من الادارة وهو ماجاء ضمن قانون 14-16 والذي تم الاقتباس من سابقا.

إن بعث مؤسسة الوسيط جاءت لتبعث ديمقراطية المجال الإداري عبر إشراك المواطن في إيجاد الحلول المناسبة وبسبب علاقة النفور وإنعدام أو تصادم التواصل بين الإدارة المواطن أتت هذه المؤسسة

¹ تكللا ليل، مرجع سابق، ص.88.

² Beigbender Yves, " L'Ombudsman des Nations Unies", *Annuaire français de droit international*, vol. 21(1975), p.635.

³ مصطفى التراب، مرجع سابق، ص.35.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

في إطار الإدارة المواطنية قصد إصلاح علاقة الإدارة بالمرتفق، فمن خلال التقرير الذي يرفعه الوسيط للملك بإمكانه أن يسجل فيه أسماء شخصيات إدارية معينة قد تكون مارست سلوط إداري مهين أو غير قانوني فالملك بدوره من شأنه أن يطهر الإدارة من هذه العناصر، ويعتبر نشر تقرير في الجريدة الرسمية بابا للنشهر العلني لبعض السلوكيات لرجال الإدارة(السلطة)، إذ يمكن أن يوضعوا ضمن اللائحة السوداء للرأي العام الوطني¹، وما يقع على عاتق الوسيط الإداري من ناحية تنمية التواصل بين الإدارة والمواطن كون رعاية مصالح المواطن وحماية حقوقه وإنصافه يسعى الوسيط لتحقيقه ضمن مبدأ جديد لمفهوم السلطة²، إلى جانب إعتبارها مؤسسة دستورية للحكمة تتيح للمواطنين حق التشكي، والتحري بشأن إشغالاتهم وتقييمها وتقديمها إلى الحكومة،(ولو بما يتوفر عليه الوسيط من سلطات ناعمة لحث الإدارة على الالتزام بالقانون)، إلى جانب إشراك الجمهور في "التدبير الرصين للتنمية"³. وفي إطار التواصل مع المواطن فانه بمبادرة منه أو بناء على طلب تسوية تقدمه الإدارة أو المشتكي، بكل مساعي الوساطة والتوفيق، قصد البحث عن حلول منصفة ومتوازنة لموضوع الخلاف القائم بين الأطراف، تكفل رفع الضرر الذي أصاب المشتكي من جراء تصرفات الإدارة، وذلك بالاستناد إلى ضوابط سيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف⁴.

أما بخصوص علاقة الموفق الإداري بالمواطن في تونس بما أن أسلوب القضاء لا يعد الوحيد متاح للمواطن التونسي إذ بإمكانه أن يلجأ للموفق الإداري قصد حل نزاع قائم بينه وبين الإدارة، كون هذا الأخير مكلف بالنظر في الشكاوى الفردية الصادرة من أشخاص مواطنين عاديين والمتعلقة بمسائل إدارية تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والمؤسسات العمومية وغيرها من مؤسسات الدولة المكلفة بالتسيير العمومي⁵

فإحداث هذه المؤسسة ما هو إلا إستجابة لمطالب ومشاكل المواطنين، جرى إحداثها كآلية لتحسين العمل الإداري، فالمواطن الذي يجد نفسه في وضعيات صعبة التعامل مع الإدارة كما لا تتوفر لديه الوسائل القانونية أو المادية للدفاع عن مصالحه وعن حقوقه أو مطالبه من الإدارة، لذا كان بلاد من بعث الموفق

¹ السعيد توفيق، مرجع سابق، ص.107.

² الحسن سيموا، مرجع سابق، ص.19.

³ بنعليلو، "دور مؤسسة وسيط المملكة في تعزيز النموذج التنموي الجديد"، (المغرب: الجريدة 24، 2019/08/30)، في

⁴ أحمد أجعون، مرجع سابق، ص.28.

⁵ فتحية السعيد، مرجع سابق، ص.11.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسسي.

الإداري من أجل توفير السند للمواطنين قصد توفير الدعم الكامل حول مساعيهم والوقوف إلى جانبهم كلما كان هناك ضرورة أو ظهور موقف أو معاملة من الإدارة تجاههم قابل للمراجعة على أساس إحترام القوانين وفق مبادئ العدل والإنصاف.

كما تجدر الإشارة حول التواصلات اليومية والمباشرة من قبل المواطنين فرضت عليه مهمة تقديم المشورة والإرشاد لفائدة المواطنين الذين يطرحون قضاياهم عليهم وتكون خارج إختصاصه فإته بعمل على توجيههم وتقديم المشورة.

كذلك من بين المزايا التي تحسب على مؤسسة الموفق في ضوء علاقتها مع المواطن، خاصة المواطن الضعيف الدخل والذي يعاني تكاليف ومصاريف يصعب عليه دفعها ولن يتسنى له برفع قضيته للعدالة بسبب ظروفه المادية والتي لا طاقة له بها مما تتولد تعطيلات لمتابعة قضيته، وبالتالي بقدر ما يكون الإجراء القضائي في معظم الحالات يكلف ماديا ويتطلب آجالا للبت في القضايا، بالتالي فإن المواطن ذو الدخل الضعيف كثيرا ما يكون تدخل الموفق الإداري لصالحه بالمجان وسريعا، وهنا يكون للموقف دورا هاما ليس فقط لفائدة المواطن الضعيف بل كذلك يقتصر الأمر على المواطن الذي لا يملك القدرة على معرفة حقوقه أو إبرازها من هذا الشأن فغن الموفق الإداري يساعد المواطن على بلوغ وتحقيق أهدافه وكله هذه المزايا تجذب المواطنين أكثر للتعامل مع مرافق المؤسسة¹.

لقد تطرقنا لعلاقة الوسيط بالإدارة والمواطن وماتلمسناه بالرغم من السلبيات التي يعاني منها الجهاز الإداري في المغرب وتونس، فالبرغم من أوجه القصور إلا أن هناك مساعي من الوسيط حول الإستجابة لمطالب المواطن في إنصافه وإتيان بحقه من الإدارة لكن لم نوجز بعد المهام التي تقع على عاتقه والصلاحيات المخولة له بالتدخل من أجل الإنصاف، من حيث الوظيفة المحددة لعمله إلى جانب أسلوب عمله وأهم الأدوات التي يتبعها والوسائل المتاحة له عند حل الشكاوى والقضايا، وهو ما سنراه في المحور الرابع من الدراسة والذي خصصناه للهيكلية الوظيفية لعمل الوسيط الإداري في التجارب الثلاث.

الجدول 07: مقارنة الوسيط الإداري في المغرب وتونس ونطاق علاقاتهم.

أوجه الشبه والإختلاف بين الوسيط في المغرب-تونس

مؤشر المقارنة

¹ المرجع نفسه، ص. 28.29.

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

الوسيط في المغرب علاقته مع السلطة التشريعية هي علاقة تكاملية وتعاونية، بينما تميزت علاقة الموفق الإداري بالسلطة التشريعية بالتصادم والتأزم، وذلك يعود بالدرجة الأولى في إفتقاره للقوانين التي تنظم طبيعة علاقاته مع السلطات، مقارنة بالوسيط المرغبي الذي لا يشكو من أية إختلالات قانونية، لكن بالرغم من ذلك فإنه يبذل مجهوده الخاص في القيام بجلسات ولقاءات مع مختلف المدراء المؤسسات الإدارية والوزراء.	علاقات الوسيط بالسلطة التشريعية البرلمان
تحدد علاقة الوسيط بالسلطة التنفيذية بعلاقة التعاون، ومن مؤشرات هذا التعاون يكمن في إلزامية الحكومة ومؤسساتها الغدارية بقانون في رفع تقاريرهم الخاصة لمؤسسة الوسيط في التأكيد على تنفيذهم للتوصيات التي يقترحها الوسيط، في حين أن علاقة الموفق بالسلطة التنفيذية في تونس هي علاقة تبعية المطلقة للسلطة التنفيذية، من مؤشرات هذه التبعية أنه لا يوجد أي قانون ينظم علاقته مع هذه الهيئة المسؤولة عن تعيينه، كما أن التوصيات التي يرفعها ضمن تقريره السنوي يبقى دون متابعة نظرا لعدم طرح التقرير برئاسة الجمهورية.	علاقات الوسيط بالسلطة التنفيذية
تتواجد علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التنفيذية في المغرب وفق التعاون بما يسمح له القانون ومن مظاهر التعاون بينهما يكمن في أن له دورا مساعدا للسلطة القضائية ومكملا لعملها، بإتاحة صلاحية النظر في حالات الامتناع عن تنفيذ الأحكام كلما كانت نهائية، لكن لا يجوز له النظر في الشكايات والتظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء، أما الموفق الإداري التونسي فإنه يمنع عليه التدخل في قضايا القضاء أو القيام بمراجعة، لكن من حقه أن يتدخل في مسار الإدارة القضائية وتدخلاته تكون لمعرفة مآل الشكوى ومساعدة المتقاضى في حمايته من التعسف الإداري.	علاقات الوسيط بالسلطة القضائية
تتميز علاقة الوسيط الإداري بالإدارة بحالة من التعاون وذلك يعود الى إلزامية الإدارة بعدم امتناعها عن الرد عن التظلمات، وأي تأخير أو مماطلة منها فإن الوسيط يملك حق إتهامها بغياب الشرعية وقد يرفع تقريراً للسلطة المسؤولة عن ذلك، في حين أن الموفق الغداري في تونس إتسمت علاقته مع الإدارة التونسية بعدم الثبات والتصادم والتغير ومن مؤشرات ذلك أن الموفق لا يملك صلاحية إلزام الإدارة في الرد على مطالبه التوفيقية ودائما ردود الإدارة تكون بالصمت مما يازم العلاقة بينهما وحتى إلزامية رئاسة الجمهورية كانت هي الأخرى في تراجع كون هذه الأخيرة الموفق تابع لها وظيفيا وهو ما يجعل من ادائه صعب وغير فعال	علاقاتهم بالإدارة

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

علاقاتهم بالمواطن

المواطن مازال لا يشعر بالثقة إزاء الدولة ولم يصل المواطن المغربي بعد للشعور بالرضى لما تقدمه المرافق العمومية من خدمات أو معاملة نظرا للتضارب الصارخ ما بين ما تتضمنه القوانين نظريا، ومحدودية تطبيقها على أرض الواقع مؤسسة دستورية للحكمة تتيح للمواطنين حق التشكي، والتحري بشأن إنشغالاتهم وتقييمها وتقديمها إلى الحكومة

إحداثها كآلية لتحسين العمل الإداري، فالمواطن الذي يجد نفسه في وضعيات صعبة التعامل مع الإدارة، التواصلات اليومية والمباشرة من قبل المواطنين فرضت عليه مهمة تقديم المشورة والإرشاد لفائدة المواطنين الذين يطرحون قضاياهم عليهم وتكون خارج إختصاصه فإته بعمل على توجيههم وتقديم المشورة. في ضوء علاقتها مع المواطن، خاصة المواطن الضعيف الدخل كثيرا ما يكون تدخل الموفق الإداري لصالحه بالمجان وسريعا، وهنا يكون للموقف دورا هاما ليس فقط لفائدة المواطن الضعيف.

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ما تضمنته الدراسة

من خلال المقارنة المبنية أعلاه نستخلص الفرق الجوهرية بين المؤسستين، كما أن علاقات الوسيط الإداري في المغرب نجدها محددة دستوريا وقائمة على مبدأ التعاون ومبدأ عدم التدخل وإحترام التخصص الوظيفي، في حين أن الموفق الإداري في تونس وبما أنه يعاني من نقائص قانونية فإن مآل التعاون مع السلطات الثلاث غير وارد نظرا لما يشوبه من النقائص التي تعتري تنظيم عمله، بالتالي فإن الترسنة القانونية عندما تكون قوية فإن طبيعة علاقته ستمت بالقوة لن يكون هنالك لبس يشوب تنظيم علاقاته مع السلطات الثلاث.

خلاصة الفصل الثالث:

خلاصة للتجارب الثلاث وفق الطبيعة القانونية والهيكلية الإدارية المحدثة لهذه النظم، وبدراستي لهذا المحور الثالث والمتعلق حول الإطار القانوني والتشريعي المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي في النظم الثلاث، في إطار طبيعة علاقات مؤسسات الوساطة بالسلطات الدستورية،

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي.

توصلت على إبراز مكانة الأمبودسمان السويدي باعتباره هيئة برلمانية ودستورية مستقلة عن كل السلطات الدولة حتى مع البرلمان، إلى جانب ما يتمتع به من إستقلالية سياسية وإدارية وحصانة وموارد فهو نموذج إستثنائي له كل ما يستطيع القيام به لتسهيل مهامه وهو ما سنتطرق إليه في المحور التالي حول المهام والوسائل المتاحة له عند مباشرة رقابته على الإدارة.

أما بخصوص علاقاته مع السلطات الدستورية نلمس جانب التعاونية والتكامل في المهام لهذه المؤسسات من خلال الرقابة الإدارية التي يمارسها، وقد شكلت طبيعة علاقاته مع الإدارة والمواطن مصداقية وثقة نظرا للنزاهة وللأهمية التي يوليها في المجتمع السويدي ضمان حق الأفراد من خلال العمل بجدية وصرامة وفق إستقلالية كبيرة وموارد متاحة أعطى له مصداقية في الدولة مع مؤسساتها و مع أفراد المجتمع، ولا يمكن أن تتحقق هذه الإستقلالية الإدارية والسياسية إلا من خلال نظام ديمقراطي راسيا على تطبيق القوانين وترسنة قانونية تواجدتها نظريا وتطبيقيا على أرض الواقع. وبذلك فإن كل المؤسسات الوسطة للتجارب الأخرى تبقى بحاجة إلى تجسيد فعلي للقانون الذي يضبط عمل هذه المؤسسات ممارستيا وليس فقط حبر على الورق.

وإلى هنا يمكن القول أن تجربة الوسيط في كل من المغرب وتونس يعتبران بعيدتان عن التجربة السويدية سواء من حيث الطبيعة القانونية المحدثة لهما وخاصة من حيث معيار التعيين ومتطلبات التأهيل لهذا المنصب وكذلك معيار الحصانة فهما يفتقران إليها تشريعيًا وقانونيًا وحتى ممارستًا، زد على ذلك تشكو مؤسسة الوسيط الإداري والموفق الإداري من فراغ تشريعي للقوانين المنظمة لكن بالتفاوت كون الموفق يشكو من عدة إشكالات قانونية مقارنة بالوسيط الإداري التي تتسم بالمأسسة الدستورية.

الفصل الرابع:

المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في التجارب الثلاث.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

لكل مؤسسة إلا وتندرج تحت هياكلها المؤسساتية مجموعة من الوظائف تؤديها مصالح معنية بطبيعة العمل والأداء المخول لها وفي هذا الصدد سنسلط الضوء على أساليب ووسائل عمل الوسيط الإداري لدى كل مؤسسة.

ومن البديهي أن مؤسسة الوسيط الإداري لا يمكن أن تباشر مهامها، وهي مفتقرة إلى الموارد البشرية والمالية، ولا شك أن تطور وعصرنة أي مؤسسة يقاس بدرجة تنظيمها الإداري وفق ما تتوافر عليه من صلاحيات وحدود واسعة، في هذا الإطار تتفرد مؤسسة الأمبودسمان السويدي بتنظيم هيكلي عصري يستجيب للمهام الموكلة لها، وفق تنظيم محكم من حيث توزيع الأدوار والمهام والوسائل الممنوحة له، وعلى أثره سنقيس درجة هذا التنظيم في المهام والأدوار والصلاحيات الممنوحة له في كل من المغرب وتونس وفق المقارنة بالنموذج السويدي.

المبحث الأول: المجال الوظيفي للوسيط الإداري في التجارب الثلاث:

بعد أن رأينا في المحور السابق السياق القانوني والتشريعي المحدث لهاته النظم سنحاول في هذا الجزء من الدراسة التطرق إلى المجال الوظيفي والذي من خلاله سنحدد المهام والصلاحيات التي تكون ضمن نطاقه والصلاحيات التي تخرج من إختصاصه، بداية سنشير إلى الأمبودسمان السويدي من ثم سنتطرق إلى الوسيط الإداري المغربي والتونسي وفق المقارنة.

المطلب الأول: مجال تدخلات الوسيط الإداري و نطاق صلاحياته في الدول الثلاث.

لكل مؤسسة إدارية إلا ولها مهام إدارية وصلاحيات، فالمؤسسة الإدارية المستقلة بصفة عامة عندما تتوفر لها الوسائل الضرورية والمتوسعة فإنها تضمن دورها الأساسي الذي بعثت من أجله لذا سيكون هذا الجزء مخصص لمهام الوسيط الإداري وفي الفرع لاثاني سنتطرق إلى الصلاحيات التي لاتندرج ضمن عمله ونطاقه.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

1- مهام المفوض البرلماني (الأمبودسمان) ونطاق صلاحياته.

لقد عمل المشرع السويدي بمنح المفوض البرلماني السويدي صلاحيات واسعة جداً، لكن هذا لا يمنع من وجود إختصاصات لا تتدرج ضمن تخصصه، أما من حيث توزيع المهام بناءً على قرار البرلمان، ووفقاً للفقرة 13.2 من قانون الريكسداغ وجاء في مفادها أن رئيس المفوضين البرلماني السويدي، يراقب كل الذين يمارسون السلطة العامة ويجب عليهم الإمتثال للقوانين والتشريعات والوفاء بالتزاماتهم¹، وفي نفس السياق نصت كذلك المادة من الدستور السويدي (المادة 96) بما أن المفوض البرلماني ممثلاً للبرلمان ووفقاً لتعليمات التي يصدرها يجب أن "يشرف على مراعاة القوانين والتشريعات"، ووفق هذه المادة تتحد مهامه من خلال تطبيق كل الوسائل ومن بينها الإجراءات التأديبية التي تؤدي إلى (التوبيخ، غرامة أو تعليق أو عزل من المنصب)، كما له كل الوسائل الواسعة عملياً كالوصول إلى مختلف الملفات والسجلات الرسمية، ويجوز له وفق ذلك ان يستدعي أي مسؤول لتوضيح أفعاله، قد يطلب من الرؤساء الإدلاء بآرائهم بخصوص المسؤولين، وله صلاحية أن يحضر في جميع المحاكم والهيئات الإدارية خلال إجراء المداوولات ولكن كصفة مراقب صامت²، فصلاحيه الرقابة هي الأكثر إتساعاً لأنها تتجاوز رقابة المشروعية كالمجال القضائي، ومن بين الجهات التي تطالها رقابة الأمبودسمان السويدي تشمل كل من:

- المؤسسات الحكومية (المحاكم القانونية والإدارية).
- المؤسسات الحكومية (المحلية-المركزية).
- الموظفون الرسميون التابعون للإدارات الحكومية والمحلية.

¹ أنظر: الموقع الإلكتروني لمؤسسة (jo) الأساس القانوني للأمبودسمان، في:

<https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (2022/02/22)

² Gellhorent Walter, Op.cit, p.11.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

و تطال رقابته كل ما له علاقة بالسلطة العامة أو من يسيء استخدام السلطة ومثال على ذلك (كالتورط في تحقيق منفعة معينة، أو من يرتكب عملاً يخالف القانون كمراسات الوساطة أو المحسوبة أو نتيجة الإهمال في أداء الواجب وغيرها)¹.

ولتفسير أكثر حول الموظفون الرسميون يمكن القول بصفة عامة أن الأعمال الوظيفية للأشخاص المكلفين بخدمة عامة تخضع لرقابة المفوض البرلماني، كذلك نفس الأمر بالنسبة لأعمال الموظفين والغير الوظيفية تندرج ضمن رقابته...، كما له سلطة توجيه الإتهام لكل من يتعدى على حرية البرلمان ولجانه².

وبالرجوع إلى أداة حق توجيه الإتهام الممنوحة للمفوض لأداء وظيفته، بحيث يكتفي بتوجيه سؤالاً للموظف الذي نسبت إليه المخالفة، لكن نقطة مهمة في هذه الأداة بحيث يجب أن يكون دائماً المفوض على حذر بليغ عند استعمالها، لأنه سيُسأل عليها في حالة ما إذا وجه إتهام من دون داعي له أو مخالف لقواعد القانون³.

كما يحتاج الأمبودسمان للعديد من السلطات لجانب ماتم لنا ذكره للقيام بالمهام المعهودة إليه، فهو يستطيع عند القيام بالتفتيش حول موضوع شكوى رفعت إليه يمكن له أن يستدعي أي موظف للمثول أمامه وبديلي بالمعلومات التي معه حول النزاع أو المخالفة أو أيًا كان كما يحقق فيه، حيث وإن إتضح له عند إجراء بحثه في النزاع وتلمس أحد الموظفين تصرفه يقتضي مساءلته تأديبية أو يقتضي جريمة تأديبية، فلأمبودسمان له صلاحية إحالت لسلطة التأديب، أو إحالته إلى القضاء الجنائي، بعد إتخاذ الإجراءات اللازمة حول الأمر⁴، وفي هذا الشأن يمكن كذلك للأمبودسمان أيضاً في حالة إذا كان من الممكن اتخاذ الإجراءات عن طريق الإجراءات التأديبية ضد مسؤول ارتكب خطأ غير جسيم، كتجاهل أو تقاعس لإلتزامات في منصبه، فيجوز للأمبودسمان إبلاغ الأمر إلى السلطة المخول لها إتخاذ قرار بشأن هذه الإجراءات... وإذا رأى أنه من الضروري فصل المسؤول أو حرمانه مؤقتاً من منصبه بسبب أفعال إجرامية أو سوء سلوك جسيم أو متكرر، يجوز كذلك للأمبودسمان إبلاغ الأمر للجهة المسؤولة حول إتخاذ قرار يخص هذا

¹ حسين مقلد، مرجع سابق، ص. 198.

² جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص. 230.

³ المرجع نفسه.

⁴ شعيب، مجدي عبدالحميد، مرجع سابق، ص. 44

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الإجراء¹. إن منح الأمبودسمان سلطة رفع الدعوى الجنائية على الموظفين عند إخلالهم بمبدأ العمل الوظيفي، يعكس مدى إهتمام السويد بضمان حيادية الجهاز الإداري عند مساءلة الموظفين، ونظرا للتعليمات الممنوحة له تلزمه بمساعدة كل شاكٍ لم يستمع إليه النائب العام، وحتى له صلاحية الإستعانة بالنيابة في مباشرة الدعوى الجنائية، وله أن يحفظ الموضوع في حالة ما أقدمت الإدارة بتعويض الضرر الناشئ².

وفي سنة 1957، أصبح إختصاص المفوض البرلماني يشمل الشؤون المدنية إلى جانب البلدية، ففي حالة ما وجد المفوض السويدي أن موظفًا مدنيًا قد ارتكب جريمة أو خطأ في سلوكه الوظيفي فإنهم يتحملون مسؤولية أخطائهم عن لأفعال الصادرة منهم، وغالبًا ما يواجه إليه اتهامًا أمام المحاكم العادية وفقًا لقانون العقوبات المعمول به، وغالبًا ما يتم تغريم موظفي الخدمة المدنية والحكم عليهم بدفع تعويضات للمواطن المعتدى عليه (الشاكى)، ومن كل عام يقوم المفوضين السويديين ببعض الملاحقات القضائية لموظفي الخدمة المدنية، وإذا صادفته حالة إرتكاب خطأ عن طريق الإهمال أو خطأ ثانوي وليس بليغا، وعلى إثرها يقوم بإغلاق القضية والإكتفاء فقط بانتقاد الموظف العام وإعطائه التوجيه اللازم³.

إضافة الى ذلك فان هذا النظام يتمتع بميزة مهمة تميزه عن مختلف الوسائل الرقابية الأخرى اذ يعد عكس ما تمارسه الرقابة القضائية، بحيث لا يتطلب أي رسوم أو مصاريف، كما يتمتع بصفة السرعة التي تفنقر إليها الرقابة القضائية، كما لا يشترط أي شكلية في تقديم الشكاوى اليه، فهو يراقب موضوع الملاءمة في اصدار الادارة بقراراتها في مواجهة الأفراد ويستمد سلطته تلك من مبادئ العدالة والقيم العليا للمجتمع⁴، كما له سلطة رقابة القضاة وكل الموظفين في الدولة ما إذا كانوا يراعون تطبيق القوانين أم هناك تجاوزات وخروقات⁵.

ولعل من أهم الصلاحيات المتاحة للأمبودسمان تظهر في التقرير السنوي الذي يرفعه للبرلمان نظرا لما يحتويه من ملاحظات وتعليمات دقيقة وصارمة كل التصرفات الصادرة عن الإدارات، والموظفين الخاضعين لرقابته، وكل من يخالف القانون، أو خروجا على مبادئ العدالة، وتكمن فاعليته أكثر عند نشره وتوزيعه

¹ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.414.

² جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.230.

³ Hurwitz Stephan, Op.cit, P.134.

⁴ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.196.

⁵ جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.230.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

على كافة الإدارات، وفي حالة ما إندرج إسم إدارة كانت معنية بالتقرير وترفاتها مخالفة لمبادئ القانون فإن ذلك يكفيها أن تتجنب مرة أخرى الوقوع في مخالفات، من شأنه أن يجعلها تعتدل حول ترفاتها مرة أخرى وتزاعي بذلك مصالح الأفراد المتعاملين معها¹، ومن الناحية العملية نجده يحرص ضمن تقريره السنوي على تقديم المشورة ورفع التوصيات والتحذيرات أو التوبيخ بدلا من اللجوء إلى المقاضاة أو تطبيق العقوبات بإستعمال مبدأ الإنصاف وليس بقانون جامد يجب أن يطبق فهو يراعي العديد من العوامل ويسعى على إيجاد حل وسطي ومنصف، كذلك القوة الإقتراحية التي يطرحها حول ما يجب أن يغير أو يعدل من لوائح قانونية للتنظيم الإداري²، وعلى كافة الموظفين أن يقدموا المساعدة له والإجابة عن أسئلته، بإعتبار أي حالة من الرفض تصدر منهم تدخل ضمن الخطأ الوظيفي وفي هذا الإطار فإن المفوض قد يتخذ إجراء بشأنهم يصل لحد فرض غرامات مالية³. فالوسيلة الأكثر فعالية تتمثل في التقرير السنوي الذي يرفعه للبرلمان كل سنة في بعض الدول، ورئيس الجمهورية في بعض الدول الأخرى كالتجربة التونسية، والذي يتعين نشره علنا، وهو أمر ذو تأثير على الإدارة اذ يجعلها موضع المساءلة والاختبار فهو يؤثر على ثقة الأفراد بالإدارة والتي يسعى الوزراء إلى كسبها دائما⁴.

ومن خلال قراءة المواد المحددة لصلاحيات الأمبودسمان وإلى جانب ما تم تداوله في هذا الجزء نستنتج أن المفوض السويدي له صلاحيات واسعة جدا كالتدخل المباشر دون إخطار، وتوقيع العقوبات على الموظفين وموظفي الخدمة المدنية بصفة عامة في الإدارة العامة وكل المسؤولين في المؤسسات العمومية والحكومية، فهو يتخذ حسب صلاحياته إجراءات صارمة لارجعة ولأوجود للتساهل في عمله مع من يستغل السلطة والمنصب أو السلوك الإداري الغير قانوني، وكل هذا مبني على معيار الإستقلالية السياسية والإدارية التي منحتة إياها السلطة والبرلمان إلى جانب التقرير الذي يعده كل سنة يناقش على مستوى البرلمان بالتالي فكيف سيكون أسلوب عمله ورقابته لمختلف الهيئات الدستورية والإدارة المحلية والحكومية وهو ماسنراه في الجزء الثاني من الدراسة، وفي هذا الإطار سنحاول معرفة إن كانت لتجربة الوسيط الإداري المغربي والتونسي في هذا الشأن بنفس مستوى الصلاحيات المتاحة للأمبودسمان.

¹ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.45.46.

² Beigbeder Yves, " L'Ombudsman des Nations Unies", *Annuaire français de droit international*, vol. 21, (1975), p.635.

³ جبر، حاتم علي لبيب، مرجع سابق، ص.230.231.

⁴ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.195.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

2- صلاحيات الوسيط (الموفق) الإداري في المغرب وتونس:

تندرج إختصاصات الوسيط الإداري المغربي وفق الصلاحيات التي خولها له المشرع، كالحق في المهمة الرقابية، بهدف رقابة كافة الأعمال الإدارية ولكن تم حصر هذه الرقابة وفق النظر في التظلمات التي يرفعها الأفراد للمؤسسة ضد الإدارة التي مارست عليهم مختلف الأعمال المنافية للقانون والعدالة¹، وإلى جانب ذلك له صلاحية القيام بمهمة الوساطة والتوفيق وفق ضوابط قانونية سواء بمبادرة منه أو بناء على طلب تسوية ترفعه له الإدارة أو المشتكي فيبحث عن المساعي نحوى حلول منصفة لحل الخلاف القائم بين الأطراف المتنازعة سواء كانوا أفرادا أو جماعات كالنزاع الذي يحدث بين الإدارات²، وله سلطة التدخل وفق المبادرة التلقائية، إذ يتدخل بمبادرة منه عند الحاجة لذلك حول تصرفات الإدارة³، كما له مهمة إستشارية للملك من خلال التقارير التي يرفعها إليه شخصيا حول أوضاع المواطنين وحقوقهم في علاقاتهم مع إدارات الدولة، وهو ما يتيح للملك بمتابعة كل المستجدات حول التظلمات التي تطال المواطن المغربي يتخذ من خلالها التدابير اللازمة⁴، و تتولى هذه المؤسسة تنظيم منتديات وطنية أو إقليمية أو دولية لإغناء الفكر والحوار حول الحكامة الجيدة، وتحديث المرافق العمومية، في نطاق سيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف⁵.

ومن خلال المهام المخول له القيام بها فإنه يساهم في تعزيز البناء الديمقراطي والعمل على تحديث وإصلاح الهياكل الإدارية، مع فتح مجال للتواصل بين مختلف الهيئات الوطنية والأجنبية، ومن يمتلكون خبرات في مجال الوساطة الإدارية⁶.

¹ أحمد أجعون، "مرجع سابق، ص18.

² محمد البزاز، مرجع سابق، ص.314.

³ المملكة المغربية. قانون رقم 16-14 المؤرخ في 11 مارس 2019، مرجع سابق.

⁴ أحمد أجعون ، مرجع سابق، ص.19.

⁵ معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سابق، ص.25.

⁶ محمد البزاز، مرجع سابق، ص.31.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

أما بخصوص الموفق الإداري في تونس فإن صلاحياته تنحصر بصورة عامة في مجال حماية حقوق المواطن من التجاوزات الإدارية من أجل معالجة المرفق العمومي¹، وتتنحصر مهامه في التدخل في مجال الإنصاف، كما له صلاحيات إبداء رأيه حول الآثار المترتبة عن القانون في حالة ما تبين أن هذه القوانين لا تتماشى مع مبدأ الإنصاف، كما له صلاحية الأكثر قوة تتحد في التقارير التي يرفعها لرئيس الجمهورية يوضح فيها نشاطاته ويتضمن كل النتائج التي وصل إليها عند القيام بمهام التوفيق، إلى جانب هذا له صلاحية عقد الجلسات عمل بصفة دورية مع المنسقين، قصد تعجيل الحلول للقضايا المطروحة عليه²، إلى جانب ذلك له صلاحية اقتراح الملاحظات و توجيه التوصيات للادارات مع التركيز على العمل الميداني، فكثيرا ما يشرف على عقد جلسات حوار و يحضر الأطراف المتنازعة مشتكي و الادارة المعنية بالأمر، و يقترح عليهم الحلول الممكنة عن طريق الصلح و التوفيق بينهم لينتهي النزاع بين المرتفق و بين الادارة.³

كذلك يسعى مع مساعديه على العمل الميداني من خلال عقد جلسات و الحوار مع الوزراء و رؤساء المؤسسات المسؤولين عن ادارة المرفق العموميين لدراسة القضايا المعروضة لديه والسعي لمعالجتها وفق حلول منصفة، وفي احصائيات قامت بها مؤسسة الموفق الإداري في 2019 حول تجاوزات الادارات معهم من حيث سرعة الرد و الجدية، و كانت هناك نتيجة ملموسة و مرضية نوعا ما لمصالح الموفق⁴، وتجدر الإشارة بأن تدخل الموفق يقتصر على إبداء التوصيات، دون أي قوة الزامية.

ولا تنص القوانين على أية عقوبة في حق الإدارة التي ترفض الإستجابة لطلبات الموفق الإداري مثل ما هو الحال في بعض التجارب الأخرى كالسويد، كما لا يتمتع الموفق الإداري بأية سلطة الزامية على الإدارة فالمؤسسة ليست دستورية، لذا توصي إستراتيجية عمل الموفق الإداري المذكورة آنفا بجعل مؤسسة التوفيق مؤسسة دستورية على المدى المتوسط، بالطبع بعد حل الإشكاليات المتعلقة بطابعها القانوني ويتجميع كافة المؤسسات القطاعية المعنية بالتوفيق⁵.

¹ معتز بالله عبد الفتاح، مرجع سابق، ص.25.

² أنظر: الفصل 9 و 10 من أمر عدد 1126، مرجع سابق.

³ الموفق الإداري. التقرير السنوي السابع والعشرون 2020 للموفق الإداري، (تونس: 2020)، ص.19.

⁴ الموفق الإداري، مرجع سابق، ص.19.

⁵ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص.120.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

والى هنا يمكن القول بأن الصلاحيات التي يتوافر عليها الوسيط الإداري المغربي والتونسي مقارنة بالأمبودسمان السويدي ضيقة جدا، فعند النظر على المهام التي يتمتع بها الأمبودسمان كما ذكرناها سالفاً يفترق إليها الوسيط الإداري المغربي والتونسي ولكن بتفاوت أكثر فالوسيط المغربي مقارنة بالموفق الإداري التونسي له مهام أكثر من ناحية التدخل بتلقائية عند الحاجة لها، مهم إستشارية للملك، لكنها تبقى صلاحية غير كافية ومحدودة جدا مقارنة للأمبودسمان السويدي وأقرب مثال على ذلك خاصة في صلاحية رفع التقارير للبرلمان ومناقشتها والمساهمة في إصلاح قانون التنظيم الإداري، إلى جانب الرقابة على موظفي الخدمة المدنية، وخاصة إصدار إجراءات تأديبية وحق الإتهام ومراقبة أعمال القضاة... إلخ، وفي إطار النقص الذي يعانيان منه من صلاحيات ضيقة فإنه يكرس لديهم طابع عدم الرضا على تأدية أعمالهم عند القيام بالمهام التي أحدثوا من أجلها، وبالتالي كان لابد من مراجعة قانونية وعملية في إعطاء ومنح خصائص أكثر حتى يرتقوا أكثر نحو صون حقوق الأفراد من تجاوزات الإدارة بصفة عامة.

المطلب الثاني: صلاحيات خارج نطاق صلاحيات الوسيط الإداري في التجارب الثلاث.

بما أنها هناك صلاحيات عديدة واسعة للأمبودسمان السويدي وضيقة ومحدودة ولكن بالتفاوت للوسيط الإداري بين المغربي والتونسي وعليه، سنحاول رصد أهم التخصصات التي لا تندرج خارج نطاق عمل الوسيط في التجارب الثلاث.

1- مهام خارج إختصاص (الأمبودسمان) السويدي:

بالرغم من توافره على صلاحيات واسعة كما رأينا سالفاً له إلا أنه هناك حدود لا تدخل ضمن مهامه و لا يجوز له تجاوزها ومن بين الجهات التي لا تطلبها رقابته، ول يحق له حتى بتحريك أي دعوة ضدها أو مراقبتها أو حتى محاسبتها تتمثل في ثلاث عناصر:

- الملك فهو مصون
- الوزراء وأعضاء البرلمان فينحصر إختصاصه في تحريك الدعوى بحقهم أما مسائلتهم فهي من شأن البرلمان¹.

¹ في حين نجد أن بعض الدول ذهبت إلى منح الأمبودسمان صلاحيات أوسع مثل حق محاسبة الوزراء والإطلاع على جميع الوثائق العلنية والسرية كما في فلندا والدانمارك... للإطلاع أنظر: حسين مقلد، مرجع سابق، ص. 196.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

• المواطن الطبيعي بحيث عمل المشرع السويدي في إقصاء الشخص الطبيعي من مجال تدخل المفوض، كونه يعد محركاً لهذه الرقابة ومؤشرها الأساسي، فليس من المعقول أن تطاله رقابة الأمبودسمان، لأنه يمارس رقابة على أعمال الإدارات المدنية والعسكرية والقضائية التي تتعدى على حقوق الأفراد، فيأتي هذا الأخير ليفرض الحماية عليهم ويوجه الإدارة لطريق السليم، ويخضع أعمالها لمبدأ الشرعية وينصف الأفراد في حالة تعسفها في أداء مهمتها¹.

كما لايمتد إشراف الأمبودسمان إلى أعضاء الريكسداغ، مجلس إدارة ريكسداغ، أو لجنة مراجعة الانتخابات بالريكسداغ، أو مجلس شكاوى البرلمان أو كاتب الغرفة، وأعضاء مجلس إدارة Riksbank، وأعضاء المجلس التنفيذي لـ Riksbank، باستثناء مدى مشاركتهم في ممارسة صلاحيات Riksbank لإتخاذ القرارات وفقاً لقانون تنظيم العملة والانتماء (الحكومة أو الوزراء، وزير العدل، وأعضاء المجالس الحكومية المحلية "البلدية والمقاطعات")²، كما لايشمل إختصاصه كل من الوزراء ومجلس الوزراء، والسبب في ذلك يعود للهيكل الخاص للإدارة السويدية³، إلى جانبه لايمتلك المفوض السويدي أية سلطة بإتخاذ القرار ولا يمكنه من تغيير القانون، ولا أن يلغي قراراً إدارياً ولا حكماً⁴، ولا يصدر أية أوامر، ولا يستطيع التراجع عن قرار يعتبره كونه غير لائق به كونه صارم وجدي، وليس بإمكانه توجيه إعادة فتح القضية أو إعادة النظر في الحكم من قبل المسؤولين الذين أصدروها...ولايملك أية سلطة على الحكومة(الوزراء والكونسيلر يخضعون لمسائلة البرلمان فقط)، كذلك الشركات العاملة في الشؤون الاقتصادية كما أشرنا إليها وهي متحددة في بنكريكسداغ، وسلطته على التحقيق في القضايا المتعلقة بالحكومة المحلية كانت محدودة، إلى غاية سنة 1957، كان مختصاً بالتصرف فقط في شؤون الإدارة الوطنية، وذلك يعود إلى إشكالية الفصل بين الإدارة الوطنية والمحلية في السويد لأن السلطات البلدية شاركت منذ فترة طويلة في تنفيذ البرامج على مستوى الدولة بصفتهم وكلاء، ليمنح بعدها البرلمان إلى أمبودسمان في عام 1957 وفق إجراء تعديل

¹ صافية شرفي، مرجع سابق، ص.80.

² أنظر: النظام القانوني للأمبودسمان السويدي، مرجع سابق: في <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions>

³ Hurwitz Stephan, Op.cit, p.135.

⁴ Beigbeder Yves, Op.cit, P.636.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

دستوري بالإهتمام بالشؤون الحكومية المحلية، ويبقى أعضاء المجالس المحلية المنتخبون شعبياً خارج نطاق صلاحياته¹.

علاوة على ذلك التصرفات الصادرة من مديري البلديات لا يتم التحقيق فيها من طرف الأمبودسمان، وبعد أن كان عمله بطيئاً في توجيه الانتقادات للكدرين الملحين، إلا أنه مع الوقت أصبح جزء كبير من عمل الأمبودسمان يتعلق بشؤون البلدية التي كانت تتمتع بالحصانة².

2- صلاحيات خارج إختصاص الوسيط الإداري في المغرب وتونس:

تتخصر الإختصاصات خارج نطاق الوسيط المغربي بحيث لايجوز له النظر في الشكاوى المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء، أو تلك الرامية للمراجعات القضائية، كذلك كل ماله علاقة للجوء إلى لجان مختصة في القضاء، كذلك قضايا تابعة لإحدى مؤسسات وهيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، أو هيئات الحكامة الجيدة، وكل الشكايات المتعلقة بالقضايا التي وكل البت فيها للقضاء، وفي حالة ما وج الوسيط أو مساعدوه أية قضية ليس لها علاقة بالإدارة والمتعاملين معها وتكون تابعة لحقوق الإنسان أو القضاء يحيلونها مباشرة على الجهة المعنية، كما ويعلمون المعني المعني بالأمر بموضوع قضيته أين تم توجيهها³.

أما بخصوص الموفق الإداري في تونس فلا تدخل ضمن إختصاصه كل من:

- النزاعات التي تنشأ بين الخواص.
- النزاعات المتعلقة بالحياة المهنية، ويزول هذا الاستثناء عند إنقطاع الأعوان عن الوظيف أو عند عدم تنفيذ حكم قضائي صادر لفائدتهم.
- القضايا المنشورة أمام المحاكم وإعادة النظر في الأحكام القضائية⁴

¹ Gellhorent Walter, Op.cit, p. 12.

² Ibid, p.13.

³ أنظر: الأمانة العامة للحكومة، مرجع سابق، ص.2.

⁴ أنظر: الفصل 9 و10 من أمر عدد 1126 لسنة 1996، مرجع سابق.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للتوسيط الإداري في الدول الثلاث.

و من خلال ما تم ذكره بخصوص التخصصات التي لا تتدرج وفق عمله سنحاول توضيحها أكثر وفق الجدول الآتي:

الجدول 08: توزيع ملفات خارج الاختصاص المتعلقة بحفظ الطلب مقارنة بين 2017-2020.

المواضيع	ملفات خارج الإختصاص لسنة 2017	ملفات خارج الإختصاص لسنة 2020
	/ مع النسبة	/ مع النسبة
نزاع بين خواص	16	7
	%12	%18
نزاع قضائي	11	8
	%8	%21
علاقة مهنية	42	7
	%33	%18
طلب شغل	37	12
	%29	%32
متفرقات (كطلب عفو، وطلب مسكن، طلب إعانة. أو عفو... إلخ)	20	4
	%15	%11
المجموع الملفات خارج التخصص	126	38
	%11.60	%4

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الموفق الاداري: www.mediateur.tn

يُستنتج من المعطيات التي تضمنها هذا الجدول من حيث عدد القضايا التي تنحصر خارج نطاق مهام الموفق الاداري عددها قليل، و هذا يدل على قلة اجمالي الشكاوى المرفوعة لدى المؤسسة و هو ماسنراه في الجدول المتعلق باجمالي الشكاوى، بحيث

✓ نلاحظ أن النزاعات بين الخواص مستبعدة من نطاق صلاحيات الموفق، و بالمقارنة بين عدد الملفات ضمن هذا النوع من القضايا بسنة 2017 و 2020 تراجع عددها، و هذا يدل على عدم وجود رغبة من الجهة المسؤولة عن احداث خطته في تمديد صلاحياته كي تشمل قطاع الخواص.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

✓ استبعاد القضايا ذات النزاع القضائي، كونه ليس مخولا له أن يباشر في هذا النوع من الشكاوى التابعة للعدالة و قطاع القضاء، فهو ليس من حقه حتى مراقبة القوانين ان كانت تطبق أم لا بالتالي فكيف بعثت وظيفته لحماية حقوق المواطن، كما لا يندرج ضمن مهامه كل ما يمت صلة بالسلطة العامة أو من يسيء إستخدام السلطة.

✓ نفس الشيء ينطبق على ملفات القضايا المهنية، فليس من صلاحياته النظر في الملفات المتعلقة بالموظفين فهم مستثنون من رقابته، بالتالي لا تدرج مهامه في كل ما يمت صلة بالادارة العامة، وحتى الوظيفة العمومية.

و من هنا نلاحظ مدى حجم التضيق على الصلاحيات الذي مارسه المشرع المغربي على الوسيط الإداري والمشرع القانوني على الموفق التونسي، بحيث كل الشكاوى والتي تمت صلة بالقضاء ليست من ضمن صلاحياتهم ووجب عليهم إحالتها إلى الإدارة المعنية حتى قضايا حقوق الإنسان بالرغم أن في دول أخرى هناك أمبودسمان معني بحقوق الإنسان، بالتالي نجد أنه حصر عمله فقط في الإدارة العمومية وعلاقاتها مع المواطن، لكن ليس بالمراقبة أو المتابعة للإدارة ان كانت تطبق القوانين المعمول بها أم لا، غير ذلك كله يندرج ضمن خارج تخصصه، لنستنتج أن معظم ما يتوافر عليه الأمبودسمان السويدي من صلاحيات واسعة الحدود معظمها تدرج خارج نطاق عمل الوسيط المغربي، كذلك نفس الأمر الذي يطال عمل الموفق التونسي بالتالي يتقاربان جدا و يلتقيان من ناحية الصلاحيات التي لا يختصون النظر فيها أو معالجتها.

المطلب الثالث: أسلوب وطبيعة عمل الوسيط الإداري في الهيئات الثلاث:

هناك نوعا ما من التقارب بين التخصصات و بين الأساليب العمل حتى تكاد تجدها واحدة ومشاركة وهي تلك الطريقة التي يتخذها الوسيط عند مباشرة مهامه وفي الكيفية التي يمارس بها رقابته بالتالي سنتناول في هذ الجزء أساليب عمل كل من الأمبودسمان والوسيط الإداري في كل من المغرب وتونس.

1. أساليب ووسائل عمل الأمبودسمان السويدي:

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

بالنظر إلى الأشخاص الذين تمتد رقابة المفوض البرلماني إليهم وإلى كيفية ممارسة هذه الرقابة تجد أن من الضروري تحديدها وبيانها، وعليه نبين في هذا المبحث الأساليب التي يزاولها المفوض البرلماني وذلك في الفروع الخمسة التالية:

❖ أسلوب التفتيش والإتهام: فله كامل الحق في القيام بجولات تفتيشية مستمرة لمختلف الأجهزة الإدارية

وحتى مرافق العدالة ومختلف أجهزة السلطة القضائية، يفعلها مرة كل عشر سنوات من أجل الكشف عن المخالفات والأفعال المنافية للقانون والإطلاع على الأخطاء المتفانة التي ألحقت الضرر بالغير ولضمان عدم تأخير الأعمال والقضايا التي تحتاج إلى تحقيق وإجراءات المتابعة، ومن حقه أيضا زيارة المحاكم، بملاحظة عدم تراكم القضايا المرفوعة أمامها، وله الحق في لقاء المساجين والاستماع إلى شكاوهم، والمهم هو الضمان السر الحسن للمرافق العامة والحرص على تطبيق القانون¹، ويتبع مختلف الوسائل التي تساعده في الكشف عن نشاط الإدارة والقضاة وفق الزيارات التفتيشية للأجهزة الإدارية والمحاكم، وينظر إن كانت الدعاوى المعروضة عليها تدرس ويبت فيها في زمن معقول أم لا²، ووفق هذا الأسلوب المتبع يطلب من الموظفين في المكاتب الإدارية بالتعاون معه في مسألة الوصول إلى السجلات والملفات كونه له سلطة إحضار السجلات والأفراد للتحديث معهم³، وقبل الشروع في استخدام هذا الأسلوب فإنه لا يتصرف قبل تقديم الحجج وغيرها التي قد يراها الأمبودسمان ضرورية، إلا بالعودة دائما لإستشارة رئيسهم بشأن عمليات التفتيش التي ينوون إجرائها⁴، بالمقابل فإن كل الإدارات التي تخضع لرقابته تلتزم بالتعاون معه لتمكينه من القيام بمهمته على خير وجه، وتلتزم بالامتناع عن القيام بكل ما من شأنه أن يعيقه عن مهامه، كما يقتصر عمله على ممارسة رقابة المشروعية، إن كانت الإدارة التي تقع عليها الشكوى تتسم بتطبيق القانون أم أنها مخالفة وحتى بعد تحقيق ووجد أنها تتسم بالشرعية إلا أنها تتعارض مع قواعد العدالة في هذه الأثناء يتجاوز الامبودسمان الدور الذي يقوم به القاضي والذي يطبق القانون دون أن يأخذ في اعتباره ما اذا كان تطبيق القانون يخالف قواعد العدالة من عدمه⁵. كما أن عمليات التفتيش الدورية هي الضمان لنجاح عمله إذ يحاول تغطية كل السويد بأكملها، ويفترض الناس أن عمليات التفتيش بحكم الضرورة قليلة، إلا أنها تحدث

¹ محمد مستوري، مرجع سابق، ص.ص 230-231.

² جبر حاتم لبيب، مرجع سابق، ص 130.

³ Dean M. Gottehrer, Op.cit, p. 7.8.

⁴ أنظر: مؤسسة الأمبودسمان السويدي، مرجع سابق، <https://www.jo.se>

⁵ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.414.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

بنسب كبيرة في غضون مدة قصيرة وأحيانا بدون إشعار منه، يدخل الأمبودسمان وأعضاء مكتبه لفحص السجلات في الحكام الابتدائية ويرااجع القضايا إذا كانت تعرض للمحاكمة بشكل موسمي، يختار بشكل عشوائي ملفات 25 قضية مدنية، وأخرى جنائية ويراجعها بالمكان ثم يقوم بإرسالها إلى ستوكهولم للتدقيق فيها بشكل أكثر، ويفحص سجلات المدعين العامين إذا كانوا يراعون القوانين.¹، وحتى عند القيام بتفتيش الوكالات الإدارية يختار هو ومساعدو الملفات بطريقة عشوائية وفي مختلف المجالات وبمبادرة منه شخصيا يقوم بتفتيش السجون والمستشفيات العقلية ومؤسسات مدمني الكحول ومنازل الأطفال المشردين. من خلال المحادثات مع المسؤولين والسجناء الذين يلتقي بهم في كل زيارة، يمكنه أن يتأكد بنفسه مما إذا كان النزلاء يعاملون بشكل صحيح أم لا.² وعند إجراء التحقيقات بشأن مبادراتهم الخاصة إذ يجب ألا يشرع في التحقيقات في القضايا التي تعود إلى عامين أو أكثر ما لم تكن هناك أسباب إستثنائية للقيام بذلك.³ فهو يمارس نشاطه إما بصفة تلقائية أو بناء على شكاوى يتقدم بها المعنيون بالأمر أو بناء على إثارة من جهة أخرى، وفق وسيلة تلقي الشكايات من المواطنين والجماعات، مباشرة ودون اتباع شكليات محددة، وكذلك التدخل بناء على ما ينشر في الصحافة من حالات تدخل في إطار مهامه، القيام بجولات تفتيشية على المصالح الإدارية التي تتدرج في إطار مهامه، كذلك من خلال اطلاعه على الوثائق والمستندات الادارية مهما تكن درجة سريتها، وحضوره لجلسات القضاء والمجالس الادارية.⁴

❖ أسلوب التحقق من سلامة الشكاوى من خلال مراجعة موثوقة: عند تقديمه للشكاوى يقوم المفوض

بعملية التحقيق في صحتها من عدمها، وتتعدى هذه السلطة الى ما ينشر في الجرائد اليومية في حالة تعرضها لبعض حالات مخالفات القانون وتجاوزه من طرف افراد ورجال السلطة العامة، ولا يشترط في هذه الشكاوى ان تمر بإجراءات رسمية أو تخضع لرسم أو قيود شكلية، وللمفوض التصرف فيها خلال 24 ساعة من وصولها، كما لا يشترط فيها توفر المصلحة في رفعها كما هو مقرر في شروط قبول الدعاوى ويزاول المفوض عمله بفحصها وكذا الاطلاع على كافة الوثائق والتسجيلات حتى السرية منها، كما له الحق في دعوة الأطراف المعنية وإستجوابهم، ويقوم مكتب المفوض البرلماني بدراسة الموضوع وإعداد تقرير تفصيلي يتخذ أساسا لقرار المفوض البرلماني الذي يصدره عادة قبل مرور 90 يوما، كما له الحق

¹ Gellhornt walternt, Op.cit, p.29.30.

² Bexelius Alfred, Op.cit, p.290.291.

³ Beigbeder Yves, Op.cit, p.33.34.

⁴ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.6.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

في فحص ما تورده الصحف ومختلف وسائل الإعلام للوصول الى الوقائع التي تستحق التحقيق وتعين على الوصول إلى النتائج من ورائه، كما أن للمفوض البرلماني أن يبدي رأيه وملاحظاته فيما يخص الأخطاء التي يقع فيها رجال الإدارة أو السلطة التنفيذية أو القضائية، وتعتبر آرائه وملاحظاته غير ملزمة إتجاه الإدارة، بمعنى انها ليست ملزمة ومجبرة على أخذها بعين الاعتبار فهي بالخيار بين قبولها وردها ولا سلطة لمفوض عليها، ويمكن اعتبار هذه الوسيلة التي يمارسها المفوض بتوقيع وتقرير الجزاء والعقاب الذي ينبغي توقيعه على المخالفين لأحكام القانون أو المتعسفين في استعمال السلطة أو ان القرارات كانت مجافية لروح العدالة وأخلت بمبدأ ضمان حقوق وحريات الأفراد، وكما سبق بيانه فأراءه غير ملزمة، لكن تستأنس بها الإدارة في معالجتها لأخطاء موظفيها بالإنذار أو المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق المتضرر وبذلك يرفع الغبن والظلم عن المواطنين وتحفظ حقوقهم وتضمن في ظل وحدة التفسير بين الهيئات الإدارية وآراء المفوض البرلماني.¹ كما لا يتقيد عمله في وكالة او مؤسسة دون أخرى أو لنوع معين من الشكاوى ويسمح له بالتحقيق دون شكاوى سواء بشأن أي شخص او اي قرارا وصية او عمل تم القيام به ما في ذلك الدوائر الحكومية او الشبه الحكومية². ولقد كانت هذه الزيارات تقتصر في بداية الأمر على الادارة القضائية وإدارة السجون والمصحات النفسية واقسام البوليس، بيد انها امتدت لتشمل إبتداءً من عام 1957 كافة إدارات الدولة، يستوي في ذلك الإدارات المركزية وغير المركزية³، وأول خطوة إجرائية يقوم بها الأمبودسمان عند تلقيه شكاية هي الإطلاع على الحالة موضوع الشكوى بفتح ملف للتأكد من صحتها وتجميع عناصرها.

وفي حالة ثبوت الحالة يجري الأمبودسمان إتصالا وديا مع الجهة التي صدر عنها العمل محل الشكوى، أو بالمرجع الرئاسي لها، وذلك قصد تصحيح العمل، او اصلاح الضرر أو العمل على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح المواطنين ضد الادارة وذلك انصافا للمشتكي وإقرار للمشروعية.

كما يملك حق إصدار توبيخ أو إنذار عند تعنت المسؤول الإداري المتعسف وفي حالات قصوى يتوفر على سلطة متابعة الموظفين قضائيا، وهو ما يطلق عليه بسلطة الاتهام.⁴

¹ محمد مستوري، مرجع سابق، ص.ص 231-232.

² S.E.aufrecht, "the ombudsman office", *public administration and public policy*, vol. 2, N.2 (2009), p. 3.

³ Piotr Mikuli, Op.cit, p.7.

⁴ عبد الله ساعف، مرجع سابق، ص.6.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

❖ أسلوب الإدعاء وإبداء الرأي: في هذه الحالة فإن تواجدت للمفوض البرلماني قضايا نتجت عنها أضرار بالغة أو تقصير مفرط جاوز الحد، أو سوء استعمال السلطة أو إهمال الموظفين في تأدية مهامهم فإن للمفوض الحق في رفع الدعوى أمام المحاكم المتخصصة لتفصل في الموضوع ذلك لأنها لا تملك سلطة إلغاء أو تعديل القرار الإداري، وإن كان يملك الحق في دعوة الموظف والتفاوض معه بشأن تغيير أو إلغاء القرار الذي أصدره، لكن بالمقابل له سلطة الإشراف والتحقيق والالتزام كما سبق بيانه، وبهذه السلطة وما سبقها من الوسائل يكون المفوض البرلماني فعالا باعتباره قريبا ممن هم تحت ولايته ورقابته فهو المحامي والمدافع عن حقوقهم فيرفع عنهم الظلم التعسف ويقرر التعويض للمتضررين من جراء إصدار قرارات إدارية تعسفية في حقهم.¹ عند تقييم قرارات محقق الشكاوى بالمقاضاة ، أو إعطاء رأي إدانة ، أو عدم اتخاذ أي إجراء مهما كان، فإن مكتب المفوض قديم وأن القرارات التي اتخذتها مجموعة من الأمبوسمان على مدى 150 عامًا الماضية بشكل عام تم صنعه بحكمة، و مع ذلك لا يمكن تقييم المكتب بشكل عادل دون بعض الفهم للتحديات التي يتعرض لها.

❖ إتباع أسلوب النزاهة والحياد: لزيادة احتمال النزاهة والعدالة ، يتبع الاجراء المناسب يجب أن يكون الوصول إلى الامبودسمن متاحاً للجميع ، وبدون مقابل، وأن تكون الشكاوى خطية ، وحيثما أمكن مصحوبة بأدلة مناسبة. بمجرد أن يقرر أمين المظالم التحقيق في الشكاوى فإنه يسعى للحصول على معلومات من المسؤولين أو يدعوهم لشرح أفعالهم يعمل بمبدأ التشاور والسماح لهم بحق الرد، كونه لا يعد محاميا لأي فرد أو مجموعة².

❖ إتباع أسلوب السرية: الأشخاص الذين يشكون إلى أمبودسمان والمسؤولين الحكوميين والموظفين الذين يستجيبون لتحقيقات المفوض قد يخشون من الانتقام. وقد يبقى أمبودسمان عادة تلك الاتصالات سرية، قد لا يضطر الأمبودسمان إلى الإدلاء بالشهادة أو إصدار السجلات.³

2. طبيعة ووسائل عمل الوسيط الإداري(المواق) في المغرب وتونس:

¹ محمد مستوري مرجع سابق، ص.232.

² Jagerskiold Stig, Op.cit, p.1090.

³ S.E.aufrecht, Op.cit, p.4.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

إن ممارسة الإختصاصات والصلاحيات من طرف الوسيط(الموفق) تستلزم أن تتوفر لديه مجموعة من الآليات والوسائل للتدخل لإلزام الإدارة والمسؤولين الإداريين على التقيد بمبادئ القانون والعمل وفق مبادئ الشرعية بشأن كل القرارات التي يتخذونها ويصدرونها.

وبالرجوع إلى الإطار القانوني الذي يحكم المؤسسة، يمكن التمييز بين مجموعة من الوسائل والآليات التي يتوفر عليها الوسيط (الموفق)، سواء أثناء البت في الشكايات والتظلمات أو لتنفيذ توصياته ومقرراته ووضعها موضع التنفيذ.

أولاً: بالنسبة للوسيط المغربي تتحدد وسائله من خلال الآليات التالية.

❖ القيام بإجراء البحث والتحري:

يمكن للوسيط أو مندوبيه القيام بإجراء أبحاث وتحريات كما يمكنهم اللجوء إلى جميع الوسائل التي يرونها ضرورية للتأكد من صحة الوقائع المعروضة.

ولكي يتأكد من طبيعة الضرر الذي لحق بالمشتكي فإنه يقوم بكل مساعيه في جمع كل الوسائل اللازمة حول صحة القضية المطروحة لديهم، قد يكتفي فقط بالإستفسار من الإدارة المشتكى عليه كما، أو أن يقوم بنفسه بمعاينة ميدانية لوقائع التظلم كإستجواب الأطراف للتأكد من صحة ماحدث من عدمه، ويتعين عليه إعلام الأطراف، حسب الظروف، بيوم وساعة إجراء البحث أو التحري بالإدارة المعنية، أو المحل موضوع النزاع، وذلك بجميع الوسائل الممكنة، أسبوعاً واحداً على الأقل، قبل التاريخ المحدد.¹

❖ القيام بجميع المساعي والاتصالات مع الإدارة المعنية:

يقوم الوسيط أو الوسيط الجهوي بإستخدام المساعي التوفيقية وإيجاد الحلول الودية بين الطرفين في حالة ما كانت ظروف القضية تسمح بذلك.

❖ توجيه التوصيات وإقتراح ملاحظات للإدارة المعنية:

بعد البحث والتحريات وتلمس الضرر الملحق بالمشتكي يقوم الوسيط بتقديم الملاحظات التي توصل إليها إلى الإدارة المعنية من خلال توصيات وإقتراحه الحلول والإجراءات.

¹ المملكة المغربية. الأمر رقم 1.11.95 المؤرخ في 26 مارس 2012، يتعلق بالنظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية، العدد 6030، ص. 27.28.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

كما يمكنه إذا إقتنع على تطبيق صارم لقاعدة قانونية ما وتكون ضارة وغير عادلة للمرتفقين فإنه يرفع إقتراح تعديل قاعدة قانونية يرفعها لرئيس الحكومة، وله كل الحق في رفع ملاحظات لرئيس الإدارة المعنية عندما يصدر سلوك شخصي من أحد الموظفين، فإنه يمكن أن يوجه مذكرة تنبيه لتبنيها من السلوك عند التعامل مع المواطنين، وفي توسيع مهامه تم إضافة آلية أخرى جديدة تسمح له بتحريك المتابعة التأديبية، وإن إقتضى الأمر يمكن للوسيط إحالة ملف إلى النيابة العامة لإتخاذ الإجراءات القانونية.

❖ رفع تقارير إلى رئيس الحكومة:

يقوم الوسيط بإطلاع رئيس الحكومة عند 'متاع إدارة عن الإستجابة لتوصياته من خلال تقرير يتضمن الحلول التي قدمها مع كل الملاحظات والإجراءات التي يقترح إتخاذها. كما يمكنه أيضا رفع تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة، في حالة ما إمتنعت الإدارة في مساعدة أو تسهيل مهامه أو صدور سلوك ما من الإدارة من شأنه أن يعرقل الوسيط أو مساعديه عند القيام بالتحريات (كالتهاون في الجواب عن مضمون الشكاية - التهاون في تقديم الدعم اللازم للقيام بالأبحاث أو التحريات، أو عدم تقديم الوثائق والمعلومات المطلوبة، أو في حالة ما إذا اتضح أن الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي صادر في مواجهة الإدارة،... إلخ).

❖ رفع التقرير السنوي الملك:

يتضمن هذا التقرير كل حصيلة نشاطه خلال السنة وعمل المؤسسة وآفاق عملها وينشر في الجريدة الرسمية، ويتضمن هذا التقرير إستعراضا لأنشطة المؤسسة والمعطيات المتعلقة بالشكايات وطلبات التسوية من حيث عددها ونوعيتها والإجراءات المتخذة بشأنها ومآلها والإقتراحات والتوصيات الصادرة بشأنها. كما يتضمن بياناً لأوجه الإختلالات والشغرات التي تشوب علاقة الإدارة بالمواطنين والتوصيات المتعلقة بالتدابير التي يتعين إتخاذها، وكذا برنامج عمل المؤسسة على المدى القصير والمتوسط وموجزا عن وضعية تدبيرها المالي والإداري. إلى جانب ذلك قديقدم تقارير خاصة للملك بخصوص القضايا التي يأمر الملك التحري عنها بإعتباره هو المسؤول عن حماية الحقوق طبقا للدستور، كما يطرح على البرلمان في جلسة عامة لمناقشة الملخص الذي يضمن تقريره السنوي¹.

¹ أحمد أجعون ، مرجع سابق، ص.ص23.24.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

❖ المساعدة القضائية:

يمكن للوسيط، بمبادرة منه أو بإقتراح من الوسيط الجهوي، أو بناء على طلب المشتكي أو المتظلم الذي يوجد في وضعية صعبة لأسباب مادية أو في وضعية هشّة، أن يوصي الجهات المختصة لدى القضاء الإداري بمنح المساعدة القضائية للمعني بالأمر، وذلك بناء على الوثائق المستدل بها، ووفقا للتشريع الجاري به العمل¹.

بالتالي فهل يحظى الموفق الإداري في تونس بالوسائل اللازمة للإطلاع بدوره على أكمل وجه؟ تعتبر أعمال الموفق الإداري محدودة جداً، نظرا لعدم توافر معرفة مسبقة لكل المواطنين بعمل هذه المؤسسة بالتالي ففي المقام الأول نجد هذه المؤسسة تركز على الترويج للمؤسسة لخدمة العامة الأفراد وحتى الإدارات في حد ذاتها وهذا راجع بالأساس إلى نقص الوسائل التي تمكن خلايا التوفيق من مواجهة هذه التحديات، بالتالي تنحصر الوسائل التي تسهل من عمله وهو مانص عليه القانون من الفصل 6 في النص على تنظيم طرق عمله وضبط شمولاته²

❖ الإستناد إلى أسلوب التحقيق:

يباشر عمليات البحث والتحقيق اللازم إما بطرقه الخاصة ومن خلال هيئة رقابة مختصة، وفي حالة ما وجد، وعند مبادرته في حل الشكاوى وصادفته إمكانية تطبيق أحكام تشريعية غير منصفة للشاكي يمكنه في هذه الحالة أن يستعين هنا إلى وساطة رئيس الجمهورية.

وقد عملت مصالح الموفق الإداري قبل صدور تقريره لسنة 2015 على العمل بالإستناد إلى آلية التحقيق والعمل الميداني بغية حل النزاعات التي عرضت عليها، فقد قام الموفق بزيارة الإدارات المعنية نظم من خلالها لقاء يجمع الأطراف المتخاصمة (المشتكين، والإدارة) من أجل التوصل إلى أنجع الحلول بما يرضي كل الأطراف، ولأول مرة تسجل مصالح الموفق تغيير إيجابي في تعامل الإدارة معه، وإزداد إهتمام الإدارات بعمل والمساعي التي يقوم بها الموفق في تسوية النزاعات بشكل غير قضائي لتصبح مؤسسة

¹ الأمر رقم 1.11.95 المؤرخ في 26 مارس 2012، مرجع سابق، ص.28.

² أنظر: الفصل 6 من أمر عدد 1126 لسنة 1996 مؤرخ في 15 جوان 1996. أنظر أيضا الفصل 4 من أمر عدد 884 لسنة 2000 مؤرخ في 27 أفريل 2000.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الموق فينظر الإدارة هيئة مساعدة لها وهو مآدى في الأخير بحل العديد من القضايا ومن جهة أخرى تحسين من صورة المؤسسة في نظر المواطن التونسي¹.

❖ إعتقاد أسلوب الأبواب المفتوحة:

وذلك من خلال تطبيق إستراتيجية الإنصات والإستماع من قبل الأعوان التابعين لمؤسسة الموفق في إستقبال العرائض والشكايات إما من خلال البريد الإلكتروني (البريد العادي، بريد مواقع التواصل الاجتماعي)، والفاكس، وعن طريق إستقبال المواطنين الوافدين لمصالح الموفق ودون تأخير أو موعد مسبق، والعمل على الإنصات والتوجيه والإرشاد خاصة عندما تكون الشكاية لاتتدرج ضمن التخصص، أو يكون الموضوع ليس بجدي، هذا الأسلوب من شأنه أن يساهم في التخفيف عن المواطن ويتفادى بالضغط على الإدارات دون جدوى محققة²، وأسلوب الإنصات عندما يكون جيدا يصبح الدفاع نافعا يكتسب من خلالها الموفق حجة الإقتناع³.

❖ إعتقاد آلية الحيادية والشفافية في عمله:

بداية من جانفي 2017 تم فتح ملف لكل مسألة معينة والعدول عن فتح ملفات متعددة حسب عدد المرتفقين في المسألة المطروحة وهو ما يقلص فعليا من تضخم عدد الملفات لكنه يجعل الاحصائيات دقيقة وصحيحة، أما بالنسبة للمرتفقين الذين يقدمون مباشرة ملفاتهم يتم الاطلاع عليها حيناً، والتثبت من وجاهة الحقوق موضوع الطلب وإرشاد اصحابها ان كانت خارج إختصاص الموفق أو كانت الطلبات غير وجيهة اما إذا كانت وجيهة فإنه يتم على الفور فتح ملفات بخصوصها⁴. هذه الوسيلة في معالجة الشكايات تكسب الموفق الشفافية خاصة عندما تكون الشكاية وجيهة يتم الإطلاع عليها مباشرة، كما أن مسألة تجنّب تراكم القضايا يساهم في دقة الإحصائيات.

¹ منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص.128.

² مؤسسة الوسيط، التقرير السنوي السابع والعشرون للموفق الإداري، مرجع سابق، ص. 18.17.

³ انظر: مؤسسة الموفق الإداري، مرجع سابق.

⁴ مؤسسة الوسيط الإداري، التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2017 (المغرب: 2017)، ص.13.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

كما ويلتزم الموفق الإداري بمبدأ الحياد بين المتخاصمين (الإدارة-المشتكي)، قد يكون المشتكي مواطن عادي أو إدارة أخرى، ودون إغفال الجانب الإنساني منه عند القيام بعمله¹.

كما لا تتوافر أية قاعدة قانونية تحت على مبدأ الشفافية والحياد أو على ضمان نزاهة الموفق في عمله القانونية على ضمان نزاهة الموفق، وهو ما وصا به الموفق من خلال إستراتيجية العمل لسنة 2015 بمحاولة تحديد نقاط الحياد الموفق في النصوص القانونية².

إلا أن بعث وتطبيق هذه الخطة لم تلاقي إلى يومنا هذا آذان صاغية ولم يتم إعادة بعث قوانين جديدة بخصوص عمله وأسلوبه، وغيرها من النقائص التي يفتقر إليها عندما يباشر مهامه.

❖ السرية في العمل:

إذ تلزم القوانين الجاري بها العمل، الموفق الإداري وأعوانه عند البدء في العمل بالإلتزام بمبدأ كتمان السر المهني، في كل ماله علاقة بالأحداث والمعلومات التي تحدث معه عند ممارسة وظيفته، فوجب عليه الكتمان³

❖ رفع التقارير:

إن إعداد التقارير ورفعها تتخذ نوعان، من الناحية الأولى تقرير بين الممثلين الجهويين والموفق إذ يقوم الممثلون برفع تقرير كل ستة أشهر يتضمن كل نشاطاتهم ونتائج تعاملهم مع الإدارات وتدخلاتهم بالإضافة إلى الملاحظات والمقترحات التي قدموها⁴، أما من الناحية الثانية تكمن في التقرير السنوي الذي يرفعه الموفق رئيس الجمهورية فيه كل النتائج التي تحصلت عليها المؤسسة وكل الإجراءات التي من شأنها أن تحسن من عمل الإدارة، وأهم المقترحات التي يبدئها الموفق حول التنقيحات التي يرى من الضروري تضمينها قانونيا⁵.

¹ مؤسسة الموفق الإداري، مرجع سابق.

² منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص.127.

³ الفصل 11 من أمر عدد 1126 لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴ الفصل 8 من أمر عدد 1126 لسنة 1996 و لفصل 4 من أمر عدد 884 لسنة 2000 مرجع سابق.

⁵ الفصل 9 من أمر عدد 1126 لسنة 1996 ، مرجع سابق.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

وعلى غرار ما ذكرنا من الوسائل التي يتوافر عليها الموفق للقيام بمهامه وبالمقارنة بينه وبين مؤسسة الوسيط الإداري في المغرب نلاحظ أن المؤسساتان تفتقران للعديد من الأساليب التي يتوافر عليها الأمبودسمان السويدي ولعل أكثر آلية تكمن في إتباع أسلوب الإتهام، وأسلوب التلقائي أي دون وجود شكوى يفتش الإدارات في حسن أن الوسيط في التجربتين المغربية والتونسية لا يستطيع أن يبادر بتلقائية إلا في حالة وجود شكوى، إلى جانب آلية رفع دعوى أمام المحاكم الخاصة بالإدارة المعنية، وكذلك أسلوب الإلزام إذ يلزم الإدارة المعنية بالتجاوب وتطبيق ملاحظاته دون الرجوع إلى البرلمان ولا إلى أية سلطة أخرى وهذا ما ينقص الوسيط المغربي والموفق التونسي في عمله، أما الموفق الإداري مقارنة بالوسيط المغربي فهو يعاني الكثير والكثير من التحديات التي تقف بوجهه وأقرب مثال على ذلك أن الوسيط الإداري حديثا من حيث أسلوب العمل أتيحت له آلية المتابعة التأديبية كخطوة جديدة تساعده في تنبيه الإدارة من سلوكاتها إزاء التعامل مع المواطن.

إن النقص الذي تشتكي منه مؤسسة الموفق عند استخدام الأساليب الغير كافية كلها ترجع إلى مسألة وحيدة وهي كما ذكرنا آنفا حول الإطار القانوني الذي ينص على ضبط وتنظيم مهامها فالضعف هنا هو ضعف الوسائل القانونية لأن هذه الأخيرة هي من تتيح للموفق الآليات التي من شأنها تساعده عند القيام بمهامه، بالتالي بقاء المؤسسة غير مدسرة على غرار المؤسسات الأخرى في الدولة تجعله دائما مجرد هيئة للمصالحة ولم ترتقي بعد لمستوى مؤسسة مستقلة إداريا، وعليه يمكن أن نشير إلى النقائص من خلال ما تناوله الموفق في تقريره السابع والعشرون بحيث طرح إشكالية

■ منع التعهد الذاتي:

يتدخل الموفق الإداري طبقا للعرائض الواردة عليه ولا يمكنه التدخل من تلقاء نفسه خلافا لما هو معمول به في أغلب الدول ذلك ان التعهد الذاتي يمكن للموفق من رصد الإخلالات والتجاوزات الإدارية في أي مجال من المجالات ومعالجة الإشكاليات وإيجاد الحلول لها في تحسين عمل المرافق العمومية عبر التوصيات الصادرة عنه.

■ إتفاقيات الصلح لا تتمتع بالنفاز الوجوبي وتخضع للسلطة التقديرية للإدارات:

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

كثيرا ما يتوصل الموفق إثر الجلسات الحوارية الى التوفيق بين الاطراف التي تصادق على الصلح وتوقع على الإتفاقية الصادرة في شأنه إلا ان بعض الادارات قد تنتصل لاحقا من الاتفاق او تماطل في تطبيقه.

■ التوصيات دون متابعة:

رغم أهمية التوصيات التي تتضمنها بانتظام التقارير السنوية التي تسلم إلى رئاسة الجمهورية، وكذلك منذ سنة 2011 الى رئاسة الحكومة ومجلس نواب الشعب فإن التوصيات تبقى دون متابعة لعدم عرض التقرير على مجلس وزاري أو على البرلمان علما بأنه كان قبل سنة 2011 يعرض التقرير سنويا على مجلس وزاري برئاسة الجمهورية يفرز قرارات بناء على التوصيات.¹

إن مجالات تدخل وسيط الإداري في البلدان الثلاثة كما رأينا مختلفة بين مجال متسع في السويد؛ بحيث له إمكانية التدخل التلقائي، و بين مجال ضيق، و لكن في المغرب وتونس تنصب رقابته حول موضوع عام ألا وهو رقابة أعمال الإدارة و النظر في مدى خضوعها للقانون في اطار مبدأ عام وهو تقريب هذه الإدارة من المواطن وتجسيد دولة القانون.

ولكن السؤال المطروح هل كل الإدارات تخضع لهذه الرقابة؟ أم أن هناك

مجالات إدارية مستثناة من هذه الرقابة، وإن كانت موجودة فما هي؟

وعلى هذا الأساس سنحاول عرض إمكانيات اللجوء أو الإتصال بمصالح الموفق الإداري من خلال

إدراج عدد المتصلين والوافدين وفق الجدول الآتي.

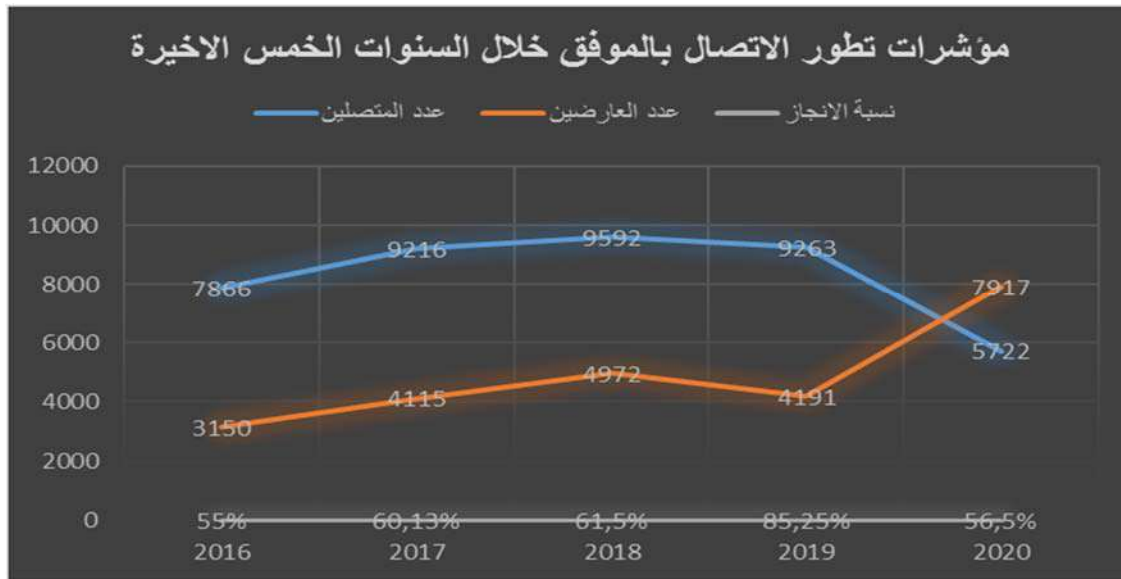
الجدول 09 عدد المتصلين والعارضين لدى مصالح التوفيق من سنة 2016-2021

2020	2019	2018	2017	2016	
5722	9263	9592	9216	7866	عدد المتصلين
7917	4191	4972	4115	3150	عدد العارضين
%56.5	%58.25	%61.5	%60.13	%55	نسبة الانجاز

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الموفق الاداري: www.mediateur.tn

¹ مؤسسة الموفق، التقرير السنوي السابع والعشرون، مرجع سابق، ص.25.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.



المصدر: اعداد الطالبة وفق معطيات الجدول.

الجدول 10: مقارنة بين الوسيط المغربي والموفق الإداري التونسي وفق الأساليب والوسائل والصلاحيات المتاحة.

مؤشر المقارنة	أوجه الشبه والاختلاف
مهام ضمن التخصص	حجم التضييق على الصلاحيات الذي مارسه المشرع المغربي على الوسيط الإداري والمشرع القانوني على الموفق التونسي، بحيث كل الشكاوى والتي تمت صلة بالقضاء ليست من ضمن صلاحياتهم ووجب عليهم إحالتها إلى الإدارة المعنية حتى قضايا حقوق الإنسان بالرغم أن في دول أخرى هناك أمبودسمان معني بحقوق الإنسان بالتالي نجد أنه حصر عمله فقط في الإدارة العمومية وعلاقاتها مع المواطن، لكن ليس بالمراقبة أو المتابعة للإدارة ان كانت تطبق القوانين المعمول بها ام لا،
مهام خارج التخصص	يلتقيان في نقطة مهمة وهي إقصائهم من كل ماله علاقة بالشكاوى المرفوعة للقضاء حتى أنهم ليس لهم اي صلاحية حول إبداء رأيهم، كما لا يندرج ضمن مهامهم كل ما يمت صلة بالسلطة العامة أو من يسيء استخدام السلطة. وحتى القضايا المتعلقة بالخواص وكل

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

القضايا المتعلقة بالوظيفة العمومية و موظفوا الخدمة العامة مستبعدون من نطاق رقابته.	
الوسائل المتاحة وأسلوب العمل	كلاهما يلتقيان في نفس الوسائل المتاحة ونفس أسلوب العمل بالتالي كليهما يفتقران إلى وسائل أكثر قوة مثل التفتيش والإتهام والإدعاء و التدخل بتلقائية منه والرقابة على مختلف الأجهزة الإدارية ومراقبة سير وتطبيق القوانين.

المصدر: إعداد الطالبة وفق ما تضمنته نتائج دراسة المبحث.

وما نستخلصه من أسلوب المقارنة بين هاتيه التجريبتين للوساطة الادارية (المغرب- تونس)، نلاحظ أن هنالك تشابه في الصلاحيات والمهام الموكلة لكلاهما، بالرغم من الترسنة القانونية التي يملكها الوسيط المغربي مقارنة بنظيره الموفق الغداري التونسي إلا أن كلاهما يفتقران لما تقوم عليه مساعي الوساطة الإدارية وهي رقابة أعمال الإدارة العامة والبحث والتحري عن الخلل الوظيفي الموجود من أجل تعديله ومجابهته، إذ إن إقتصار الوسيط والموفق على صلاحيات ومهام محدودة وفي نطاق رقابي ضيق جدا ينحصر إلا في ما يرفع إليه من قضايا وتجريده من كل الوسائل وأساليب (كالإتهام، والتفتيش، والتدخل بتلقائية، والرقابة)، بالإضافة إلى عدم توافرهم على آليات الرقابة على الإدارة العامة وحتى القضاء والنزاعات الموجودة بين الإدارات والخواص والموظفون في الخدمة المدنية مستثنون من رقابتهم، فكيف ستمكن هذه المؤسسات من بلوغ مستوى أداء يتسم بالفعالية والنجاعة وكيف بإستطاعته أن يكرس مبادئ الحكامة الادارية من شفافية ومسائلة ورقابة القانون، وهو مجرد من كل الوسائل التي ستمكنه من ذلك.

المبحث الثاني: الأداء الوظيفي للوسيط الإداري وأسلوب عمله:

بعد أن تطرقنا لأهم الصلاحيات والأساليب المتاحة للوسيط المساعدة على أداء المهام المخولة إليه سنحاول من خلال هذا الجزء معرفة كيفية توظيف هذه الآليات وفق الحدود الشكلية ومن ثم الموضوعية في عمله بداية مع الأمبودسمان السويدي، ومن ثم نتطرق للتجربة المغربية والتونسية وفق المقارنة.

المطلب الأول: المهام الثانوية والموضوعية لعمل الوسيط الإداري.

الفرع الأول: الحدود الثانوية لتدخلات الوسيط في التجارب الثلاث.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

تتمثل الحدود الثانوية للوسيط الإداري في المنازعات التي تدخل ضمن تخصصه من خلال آليات وصول الشكاوى إلى المؤسسة بداية من التحقيقات ثم كيفية التعامل مع الشكاوى وسرعة معالجتها، وبالتالي هل يدرس الوسيط الشكاوى والعرائض الموجهة إليه بطريقة فعالة ونشطة أم لا؟

1. الحدود الثانوية في عمل المفوض البرلماني:

يلعب المفوض البرلماني السويدي دورا هاما في مجال حل النزاعات بين المواطن والإدارة من جهة وبين الإدارات ببعضها البعض من جهة أخرى نظرا للصلاحيات المتاحة له والأساليب الواسعة جدا، ومن خلال كل هذا فإن مدى نجاحه من عدمه لا يتوقف على الصلاحيات بل على كيفية اتصاله بالمنازعات والإدارة والسلطات التي يتمتع بها وهو ما سنتعرض إليه حول تدخلاته الشكالية (الثانوية).

❖ إتصال الأمبودسمان السويدي بالشكاوى وكيفية معالجتها.

تكمن الممارسة العملية للأمبودسمان وفق إستخدام ثلاثة مصادر للمعلومات لمعالجة الشكاوى، و لتأدية وظيفته تكون وفق الشكاوى الواردة إلى مكتبه من طرف المواطنين، زد على ذلك المقالات التي تظهر في الصحف العامة أو في التقارير الصادرة من المنظمات أو الأنشطة، إلى جانب المداولات والقرارات العامة الصادرة من الإدارات، بما في ذلك اجتماعات كل من المحكمة العليا و المحكمة الإدارية العليا¹.

و يستطيع أي شخص يوجد في السويد مراسلة الأمبودسمان كتابيا و دون أية إعتبارات أخرى كالسن أو الجنسية يكفي انه متواجد على الأراضي السويدية و لا يشترط أن يكون هناك طوابع بريدية على الرسائل الموجهة لمكتب المفوض من قبل البريد كما يمكن أن تسلم باليد². إلى جانب شكل الشكاوى أنها تقدم كتابيا ينبغي أن تكون مرفوقة كذلك بأدلة المشتكي مع ذكر إسم وعنوان صاحب الشكاوى³، والإشارة إلى السلطة التي تتعلق بها الشكاوى، والإجراء الذي يشير إليه المشتكي، وتاريخ الإجراء⁴

¹ Albert H. Rosenthal, " The Ombudsman-Swedish Grievance Man ", *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 4 (Dec. 1964), p.228.

² كما يستطيع المفوض التدخل وفتح اي ملف بناءً على تقرير او برنامج تلفزيوني او اذاعي وشكاوى منشورة في الصحف ضد موظفي الادارة او من البرلمان، أنظر: حسين مقلد، مرجع سابق، ص.195.

³ Hurwitz Stephan, Op.cit, p.127

⁴ Beigbeder Yves. L'Ombudsman des Nations Unies. In: Annuaire français de droit international, vol 21, 1975. P.413.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

وفي بعض الحالات يمكن أن يكون من تقدم بشكوى للمفوض بمصلحة فالمواطن السويدي عندما يلاحظ شيء يخص إنتهاك حقوق الإنسان و الأمر لا يعنيه شخصيا فإنه يتقدم بشكوى للمفوض¹، كذلك بخصوص موظفوا الخدمة المدنية والجنود لهم كل الحق في رفع شكاوهم لمكتب الأمبودسمان بطريقة مباشرة، علاوة على ذلك كل شخص محروم من حريته الشخصية أن يرأسه و أقرب مثال على ذلك (الأشخاص المحتجزون في مستشفيات الأمراض العقلية، أو في منازل المتخلف عقليا)، كما يولي الأمبودسمان أهمية كبيرة بالتحدث مع السجناء عند قيامه بجولات تفتيشية للسجون و المؤسسات العقابية، كما تتاح لهم الفرصة للحديث مع الأمبودسمان حول إن كان هناك ما يزعجهم دون تواجد أي مسؤول في إدارة السجن². وقبل البدء في معالجة الشكاوى للمفوض سلطة تقديرية يتخذها بشأن الشكوى من امكانية النظر فيها ومعالجتها أو الامتناع عنها لعدم أهميتها³، في هذه الحالة يجب على الأمبودسمان إبلاغ مقدم الشكوى دون تأخير ما إذا كانت شكواه قد تم رفضها أو تقديمها أو إحالتها إلى جهة أخرى أو تم جعله موضوع استفسار⁴.

❖ أهم الشروط لقبول البحث في الشكاوى من طرف الأمبودسمان:

لم يكن هناك في البداية أية شروط حول الاتصال بالمفوض و البدء في مباشرة البحث حول المنازعات المتواجدة فوق مكتبه و بسبب الكم الهائل الذي يتلاقاه المفوض من الشكاوى، يعود بالدرجة الأولى للنجاح الذي أحرزه وكسبه للثقة التي يوليها الجمهور السويدي لهذه المؤسسة، لكن الإقبال الكبير للمواطنين شكل عقبة كبيرة لبلوغ أهدافه بالوقت الممعقول دو تأخير و للتخفيف من هذا الضغط و العبء فإن المفوض يحيل بعضا من عمله الى نوابه، و من ناحية اخرى عمل المشرع السويدي في القيام بتعديدا حول الشروط التي يجب على الأمبودسمان التقيد بها قبل البحث في الشكاوى ومن بين هذه الشروط تكمن في:

- وجوب لجوء الشاكي بداية الى السلطة الرئاسية.
- وجوب تقديم الشكوى في خلال مدة معينة.

¹ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص. 30.32

² Hurwitz Stephan, Op.cit, p.126.

³ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.196.

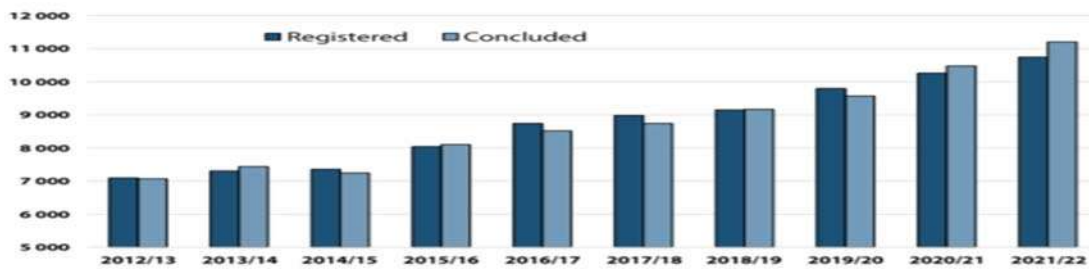
⁴ Beigbeder Yves. L'Ombudsman des Nations Unies. In: Annuaire français de droit international, vol 21, 1975. Pp.412-413.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

- إمكانية حفظ الشكاوى قليلة الأهمية.
- إحالة الطلبات إلى السلطات الإدارية المختصة.
- إمكانية إحالة بعض الشكاوى إلى سلطة إدارية بعينها.¹

وعلى هذا الأساس سنعرض أداء الأمبودسمان السويدي من خلال حجم الملفات المسجلة لديه، إلى جانب القضايا التي تدرج ضمن اختصاصه، و قضايا خارج اختصاصه، وفق الجدول و البيانات التالي.

الشكل رقم 03: منحى بياني حول القضايا المسجلة، والقضايا المعالجة للسنوات العشر الأخيرة.



Resource: Annuel report of ombudsman 2021/22.

من خلال المعطيات المرفقة في المنحى البياني، من خلال المقارنة بين عدد القضايا المسجلة والمدرسة من قبل الأمبودسمان السويدي خلال فترة العشر سنوات الأخيرة، نلاحظ أن هناك تقارب بين ما تم تسجيله من اجمالي الملفات (القضايا) الواردة لدى المؤسسة وما تم معالجته، مما يدل على اتساع حجم الصلاحيات الممنوحة له، لتحقيق هدفه على قدر أكبر من الكفاءة، وأن رقابته تطل كل المؤسسات والقطاعات الادارية. وهو ما سنراه أكثر تفصيلا في الجدول التالي حول الشكاوى التي تدرج ضمن تخصصه، الى جانب القضايا خارج الاختصاص، كما أن نسبة في الشكاوى في ارتفاع مستمر وهذا ما سيوضحه الجدول التالي.

الجدول 11: اجمالي الشكاوى المعروضة والمعالجة لدى مؤسسة الأمبودسمان السويدي.

السنوات	

¹ للإطلاع أكثر أنظر: شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.ص 39-40-41.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للتوسط الإداري في الدول الثلاث.

2022/21	2021/20	2020/19	2019/18	2018/17	أصناف الشكاوى
10.608	10.083	9675	9017	8826	اجمالي عدد الشكاوى
8768	7686	6732	9058	8564	الشكاوى ضمن تخصص
1748	1969	2018	2019	1627	الشكاوى خارج التخصص

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الأمبودسمان JO <https://www.jo.se>



المصدر: من اعداد الطالبة وفق المعطيات المتواجدة في الجدول.

من خلال المعطيات المرفقة في الجدول و المنحنى البياني الذي يوضح استمرارية ارتفاع في عدد الشكاوى من كل سنة، دليل على:

✓ المكانة الاجتماعية التي حصل عليها ما يعكس قدرة هذا النظام على الاصلاح و على تقريب المواطن السويدي من ادارته الى جانب السمعة التي اكتسبها طوال هذه السنوات ما يعكس تركيبة الثقافية الاجتماعية للمجتمع السويدي، فحجم الثقة من المجتمع و معرفة أن هناك رقيب على كافة أعمال الادارة بمختلف تصنيفاتها و هياكلها، بالتالي هنا المواطن السويدي لا يخشى أبدا من تعسفات أو تجاوزات الادارة التي قد تطاله كونه يعي جيدا بالاسهامات التي حققها الأمبودسمان على مدى عقود من الزمن.

✓ وجود رغبة حقيقية من قبل الأمبودسمان حول ضمان حقوق للمواطن السويدي لتحقيق آليات الحكامة الادارية وفق مبادئ القانون والعدالة.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

✓ إتساع الصلاحيات وهو ما يتضح جليا عند المقارنة بين أعمدة القضايا المعروضة عليه وبين الملفات التي تم معالجتها، فعدد الشكاوى خارج التخصص حسب ما جاء في الجدول قليلة جدا بالنظر لحجم القضايا التي عالجها.

و بعد أن رأينا الحدود الثانوية في تدخلات الأمبودسمان و كيفية معالجته للشكاوى من بداية تسليمها إلى غاية دراستها و أهم الشروط التي يجب أن يتقيد بها المفوض قبل البدء في إجراء معالجة الشكاوى وهو ما سنراه كذلك في عمل الوسيط الإداري في كل من المغرب وتونس.

2. الحدود الثانوية لأداء الوسيط المغربي والتونسي:

❖ إتصال الوسيط الإداري المغربي بالشكاوى وكيفية البت فيها.

يمكن لكل مواطن مغربي أن يتقدم إلى مصالح المؤسسة فرادى أو جماعات وتقديم شكاوهم اما للوسيط، أو الوسيط الجهوي و حتى المندوب المحلي إذا إقتضى الأمر، عن طريق إيداعها مباشرة بأنفسهم لدى المؤسسة أو من خلال البريد العادي، أو أية وسيلة أخرى للإتصال¹. تتم دراسة أولية للشكاية التي بحوزة الوسيط للتأكد من أنها ضمن إختصاصه أم لا وفي حالة لم تستوفي شروط القبول للبت فيها، يتم بعدها إشعار المشتكي كتابيا إذا لم تكن ضمن تخصص الوسيط أما في الحالة الثانية نظرا لوجود خلل في الشكاوى يطلب منه إستكمال ملفه.

كما يمكن للوسيط الإستعانة عند الاقتضاء لإستكمال البيانات الإضافية حول الشكاية، من ثم يحيل الوسيط نسخة من الشكاية للإدارة المعنية يستفسر فيها عن الأسباب وتوضيح موقفها بسبب الشكاوى، و يطلب منها تفسير ذلك وفق تقرير بتاريخ يحدده مسبقا².

أما من ناحية البدء في إجراءات الشكاوى، ففي حالة تأكد من صحة الوقائع الواردة في الشكاية التي يرفعها المواطن، أو من لحقه الضرر، يقوم حسب معطيات كل حالة غما بحث الإدارة على الإستجابة لطلب المشتكي داخل أجل لا يقل عن 30 يوما. و إما أن يحث الإدارة المعنية بمراجعة موقفها وفق القواعد

¹ الجريدة الرسمية عدد6033، مرجع سابق، ص.23.

² الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص.26.27.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

القانونية المتبعة. في حالة إمتناع الإدارة على الإستجابة لمطالب الوسيط بعد نهاية الأجل المحدد يعمل الوسيط على إصدار توصية بشأن الحل الذي يراه منصفاً للمشتكي، مع إعلامه بالتدابير المتخذة في شكوته.

وفي الحالات التي يقبل فيها الوسيط بتقديم طلبات التسوية (الصلح) عند الإقتضاء، من ثم ترسل نسخة من التسوية للطرف الثاني لتوسية الخلاف الحاصل بين الأطراف المتنازعة، و يطلب منه الوسيط بإدلاء موقفه إزاء هذا الطلب الصلح بأجل محدد مع القابلية للتمديد إذا تطلب الأمر، و إذا وافق الطرفان على موضوع التسوية يتم إستدعاءهما وإقتراح الحلو الممكنة وإذا ما لم يتفقا يحاول الوسيط بمحاولة تقديم حل توافقي بينهما، أما إذا إتفقا فإنه يفتح محضر ويوقعان عليه الطرفان مع تسليم لهم نسخة وإحتفاضه بنسخة ثانية في ملف القضية المغلقة¹.

وعلى هذا الأساس سنحاول عرض إمكانيات اللجوء أو الإتصال بالوسيط الإداري وفق عدد المتصلين والوافدين إلى المكتب خلال السنوات التالية من 2016 إلى غاية 2022 وفق الجدول الآتي:

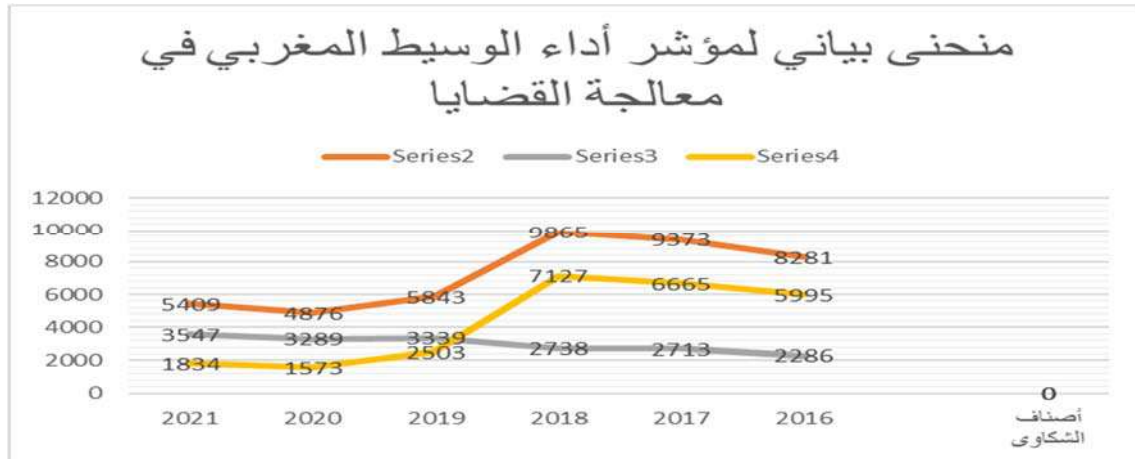
الجدول 12: اجمالي الشكاوى المعروضة لدى الوسيط المغربي خلال الفترة الممتدة بين 2016-2021.

أصناف الشكاوى	2016	2017	2018	2019	2020	2021
العدد الاجمالي بحسب السنوات						
اجمالي الشكاوى المسجلة	8281	9378	9865	5843	4876	5409
شكاوى ضمن الاختصاص	2286	2713	2738	3339	3289	3547
شكاوى خارج الاختصاص	5995	6665	7127	2503	1573	1834

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع مؤسسة الوسيط الاداري خلال السنوات 2016/2021

¹ المرجع نفسه، ص.30.31.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.



المصدر: من اعداد الطالبة وفق ما تضمنه الجدول في الأعلى.

عند قراءتنا لما تضمنه هذا الجدول من معطيات من خلال اجمالي عدد الملفات (التظلمات) التي عرضت على مؤسسة الوسيط خلال السنوات 2016-2021 نستخلص ما يلي:

✓ بالنظر لعدد الشكاوى المسجلة لدى المؤسسة نلاحظ ان هناك تذبذب في عدد الملفات أي أنها غير مستقرة تماما ربما يرجع السبب الى الأزمة العالمية الصحية كوفيد وتأثيرها على اداء المؤسسة ككل.

✓ بالنسبة للشكاوى التي تتدرج ضمن تخصصه عددها ضئيل جدا مقارنة بعدد اجمالي القضايا المسجلة لكل سنة، هذا دليل على التضييق للصلاحيات المخولة للوسيط، الذي يحد من مستوى أدائه وبلوغ أهدافه.

✓ من ناحية القضايا التي تتدرج خارج التخصص نلاحظ أن عددها كبيرا جدا مقارنة بقضايا التي عالجها، مما يفسر على عدم قدرة الوسيط في إصلاح علاقة المواطن بالإدارة بسبب عدة تحديات تقف حاجزا أمامه.

✓ بالنسبة للشكايات التي تتدرج خارج اختصاصه نجدها مرتفعة مما يستوجب إعادة النظر في صلاحيات الوسيط المغربي وفق آليات جديدة.

✓ بالنسبة للشكاوى التي تتدرج ضمن خارج التخصص المؤسسة فانه يتم توجيه أصحابها إلى الإدارات المعنية أي أنها تقع ضمن إطار خارج التخصص وكثيرا ما يشار إليها ضمن التقارير السنوية للوسيط الإداري.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

❖ طرق الإتصال بالموفق وكيفية معالجته للشكاوى:

من ناحية وصول الشكاوي إلى مكتبه وكيفية البدء في معالجتها، إذ يشترط على المقدم للشكاوى أن يرفق عريضة وممضاة من قبله، كما يجب أن تحتوي العريضة على تبيان طلباته و أطراف النزاع إلى جانب طلب المصلحة المباشرة في النزاع، مع إرفاقها بالأدلة اللازمة مع إستنفاد المساعي الإدارية الأولية(أن يكون المشتكي قد تقدم للمؤسسات الرسمية قبل اللجوء إلى مصالح الموفق)، بالتالي إجراءات التواصل مع الموفق الإداري أرادها المشرع التونسي بسيطة و مجانية، عن طرق الإتصال المباشر بمصالح المؤسسة من دون واسطة أو بالحضور أو بالمراسلة، كما يبقى العارض في إتصال دائم بالموفق إلى غاية الإنتهاء من القضية¹، كما لا يشترط أبدا للبت في الشكاوى أي إجراء من أجل إحالة الشكاوى التي تقدم بحضور صاحبها في مقر مصالح الموفق الإداري أو من خلال رسالة بريدية أو الفاكس أو البريد الإلكتروني²، بعد قبول الشكاوى و قبل الشروع في معالجة القضية في هذه المرحلة يقوم الموفق ببذل كل المساعي التوفيقية لإجراء الصلح بين المتنازعين إن أمكن ذلك³. بالنسبة للقضايا التي يتضح أنها خارج تخصصه يتم حفظ الملفات عن طريق البريد أو الفاكس مع إشعار المعني بالأمر، وبخصوص الملفات الجدية فترسل نسخة منها صحبة مذكرة توضيحية...للإدارة المعنية مع مطالبتها بجواب عن العريضة في أقرب الآجال، في حالة أن إمتنعت الادارة الإجابة عن العريضة فإن الموفق يعيد تذكيرها مرة أخرى يليها تذكير خاص ويعتبر عدم جوابها صمت غير مبرر يرفع بذلك ضمن التقرير السنوي الذي يرفعه الموفق لرئاسة الجمهورية⁴.

كذلك في حالة ما ورد ردها برد إيجابي يتم إعلام صاحب الشكاوى، كذلك في حالة كان رد الإدارة سلبيا يتم إعلامه لكن ارفاقه بتعليل، أما في حالة ما كان الرد من الإدارة غير مقنع أو تعليلها للعريضة ضعيفا، هنا يعيد الموفق مراسلة الإدارة مطالبا إياها بتعليل آخر مفصل و أكثر دقة عن الأول...⁵، يستند من خلالها

¹ الفصل 3 من أمر عدد 1126 لسنة 1996، مرجع سابق.

² مصالح الموفق الاداري، مرجع سابق.

³ الفصل 7 من أمر عدد 1126 لسنة 1996.

⁴ أنظر: التقرير السنوي السابع والعشرون، مرجع سابق، ص.18.

⁵ المرجع نفسه، ص.19.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الموفق الإداري إلى القانون عند معالجته للشكاوى¹، ومع الحرص على تكريس سيادة القانون وأولويته بما يكفل حقوق الجميع في مختلف أوجه الحياة... والعمل على حمايتها من التجاوزات التي تمارسها الإدارة².

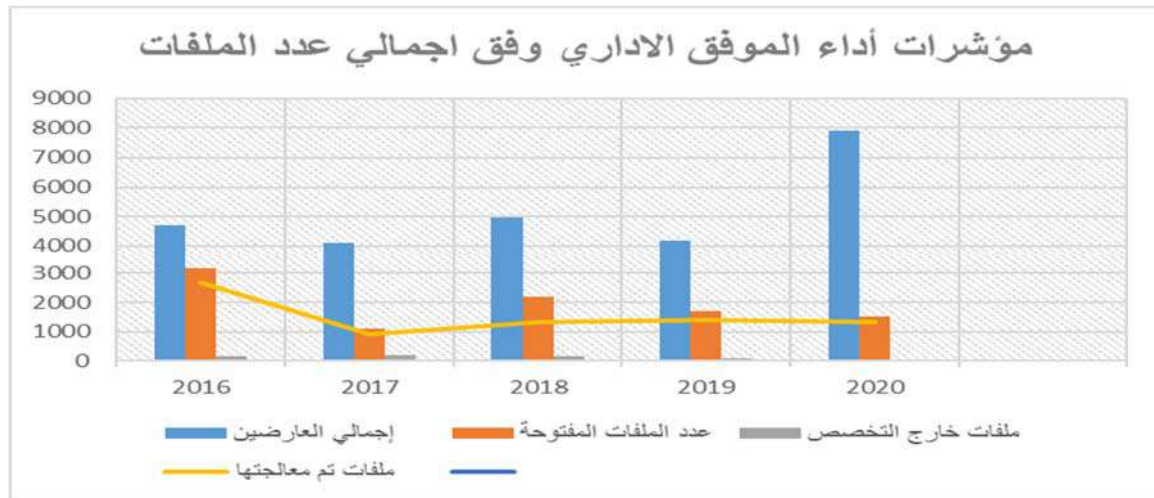
الجدول 13: يوضح ملخص عمل الموفق وفق اجمالي القضايا المعروضة لديه خلال السنوات

الآخيرة.

إجمالي العارضين					عدد الملفات المفتوحة	ملفات خارج التخصص	ملفات تم معالجتها
2016	4706	3150	180	2670			
2017	4115	1090	182	907			
2018	4972	2207	153	1329			
2019	4191	1697	75	1407			
2020	7917	1522	38	1318			

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الموفق الإداري:

www.mediateur.tn



المصدر: من اعداد الطالبة وفق معطيات الجدول.

من خلال ما تم عرضه في هذا الجدول و المنحى البياني لأداء الموفق الإداري خلال السنوات الأخيرة

من 2016-2020 نستنتج مايلي:

¹ التقرير السنوي السادس والعشرون، مرجع سابق، ص.13.

² انظر: مصالح الموفق الإداري في: www.mediateur.tn (2021/12/21)

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

- ✓ ارتفاع ملحوظ لعدد القضايا المعروضة لدى المؤسسة دليل على المساعي التي يبذلها الموفق التونسي في الدور الذي يوليه من خلال التعريف العوام بمهام المؤسسة في التوفيق، كونه يفتقد لوسائل الاعلام التي ستساهم أكثر ان توفرت لديه كونها ستساهم بقدر اكبر في ارتفاع العرائض بطريقة مستمرة وليس متراجعة.
- ✓ بالنسبة للملفات التي بادر في معالجتها مقارنة بحجم العرائض قليل جدا.
- ✓ كذلك الملفات التي عالجها عددها كذلك ضئيل جدا مقارنة لما تم فتحه، و هذا دليل على حدة الصلاحيات الممنوحة له، التي تحد من مستوى أداء وظيفته.
- ✓ بما أن حجم القضايا التي عالجها قليل وحجم القضايا التي هي خارج التخصص من اجمالي الملفات المسجلة قليل مما يدل أن باقي القضايا تم توجيه أصحابها الى الادارات المعنية، بالتالي أن المواطن التونسي لا يملك معلومات أكبر حول طبيعة عمل المؤسسة أي أنه يلجأ اليها أولاً قبل اللجوء الى الادارة الرئيسية والمعنية بالقضية.
- ✓ من خلال قلة القضايا التي هي خارج التخصص أي أن هناك نية كبيرة حول مساعي الموفق في التوسط للمرتفقين في حل مشاكلهم مع الادارة.

الجدول 14: مقارنة بين الوسيط الإداري في (المغرب-تونس) وتحديد نقاط التشابه والإختلاف بين أدائهما.

مؤشر المقارنة	أوجه الشبه والإختلاف بين الوسيط إداء الوسيط الإداري المغربي والموفق الإداري التونسي
من حيث التعامل مع الإدارة عند مباشرة الوساطة أو التوفيق بين المواطن والإدارة.	كلاهما يسلكان نفس الطريقة ونفس الأسلوب، من خلال الإجراءات المحددة في التعامل بخصوص الشكاوى من قبل المواطنين.
القضايا التي تندرج ضمن تخصصهم	كلاهما يعالجان قضايا عددها محدود مقارنة بإجمالي القضايا المعروضة لدى المؤسسات، مما يدل على حدة الصلاحيات في معالجة معظم الملفات الواردة إليهم، مما يتطلب منهم تحويل معظم القضايا للجهات المعنية مما يولد لدى المواطن المغربي والتونسي حالة من الريب والشك في مصداقية هاته المؤسسات التي بعثت من أجل حمايته وإنصافه من تجاوزات الإدارة.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

عدد القضايا لدى الوسيط التي هي خارج التخصص مرتفع جدا وكلها يحيلها للإدارات المعنية، أما الموفق فإن حجم القضايا خارج التخصص قليلة مقارنة بإجمالي القضايا المعروضة عليه.	القضايا التي تندرج خارج التخصص

المصدر: من إعداد الطالبة وفق ماتضمنته نتائج الدراسة.

من خلال المقارنة التي أجريت بين الوسيط والموفق في كلا البلدين ومساعدتهما في معالجة القضايا المعروضة لدى المؤسسات نستخلص أن الوسيط المغربي والموفق التونسي بداية من تسهما الشكاوى على غاية معالجتها يتشابهان من ناحية الإجراءات المتبعة، كما يلتقيان في هاته الحدود الثانوية عند مسألة الإدارة بخصوص التظلمات، وما نلاحظه هو غياب أو بالأحرى قلة الصلاحيات عند الخوض في علاج القضايا ومحدوديتها، وإقتصار إلزام الإدارة بالرد للوسيط في المغرب فقط دون توافر صفة الإلزامية للموفق التونسي، بالتالي يصعب لكليهما في ضمان وتكريس حقوق المواطن المغربي والتونسي ومراقبة سلوك الإدارة في الإمتثال لمبادئ القانون.

الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لأداء الوطاء(الأمبودسمان) في التجارب الثلاث.

تنصب الحدود الموضوعية حول موضوع والتي تكون خارج عن موضوع المنازعات المتعلقة بالإدارات العمومية وأعوانها، وإلى جانبها منازعات الوظيف العمومي والمنازعات ذات المجال الإستراتيجي كال دفاع والسياسة الخارجية وكل المنازعات المتعلقة بالإدارة العسكرية.

1. من حيث مبدأ المسائلة والرقابة:

من خلال صلاحيات الرقابة على مؤسسات الوظيف العمومي، منها يمكن أن نحدد مدى المسائلة التي يحظى بها الوسيط الإداري في الرقابة على الجهاز الإداري.

أ. حدود رقابة الأمبودسمان للوظيف العمومي.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

تمتد رقابة الأمبودسمان السويدي لمختلف أعمال الإدارة خارجيا و داخليا، فلم تسلم أية إدارة من رقابته كونها رقابة شاملة بالتالي سنحاول في هذا الجزء التطرق نحوى المنازعات التي تدخل ضمن الوظيف العمومي وكل المنازعات التي تتعلق بالادارة العمومية و أعوانها لمعرفة مدة امكانيته في التدخل و كيفية تجاوب القطاعات الادارة العمومية معه ضمن حصيلة و نشاطاته السنوية.

❖ الدور الرقابي على أعمال الإدارة:

من خلال ما خوله له الدستور فإنه يمارس رقابة السلطة التشريعية(البرلمان) على كل من أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية، ووفق هذه المهمة الموكلة اليه فإنه يحقق مبدأ توازن القوى¹، كذلك رقابته تمتد لمختلف أعمال الادارة العامة ان كان هناك تطبيق و احترام الاجراءات والقوانين التي يصدرها البرلمان²، إن الأمر لا يقتصر على ذلك بل يكمن في امتداد اشرافه على من يمارسون السلطة العامة ان كانوا يطيعون القوانين والتشريعات الأخرى بالإضافة إلى الوفاء بالتزاماتهم في عملهم³، وعلى اثر ذلك جاء رقابته لتغطي كامل تصرفات الادارة العامة سواء(الادارة المركزية- الادارة المحلية)، الى جانب اعمال رجال القانون⁴، نظرا لكون الادارة تشكل الحيز الكبير في مجال عمله فانه وجب عليه بمراقبتها بالداخل والخارج، ما اذا كانت تلزم في تطبيق المبادئ من خلال (إحترام مبدأ الاختصاص، إحترام مبدأ الشكلية، احترام الاجراءات في الأعمال الادارية)، و إذا ما تلمس المفوض حالات لخرق هذه المبادئ فإنه يتدخل بشكل تلقائي أو بواسطة شكوى ترفع اليه من قبل شخص(طبيعي، المعنوي)⁵، لا يقتصر الهدف من رقابته للادارة ما اذا راعت المشروعية الموضوعية، بل يمتد الهدف في ان كانت تراعي الادارة مبدأ المشروعية الاجرائية كون هذه الأخيرة هي من تنطوي عليها ضمان حقوق المتعاملين مع الادارة لان احترام الحقوق يكون وفق مراعاة المبادئ الموضوعية والشكلية⁶، بالتالي ينحصر دوره من كل هذا في العمل كمراقبة مكاملة للادارة الحكومية و ليس كمحكمة استئناف، زد على ذلك الادارة غير ملزم لها بتطبيق توصيات

¹ تكلا ليلي، مرجع سابق، ص.87.

² قاسم ميلود، مرجع سابق، ص.100.

³ G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.412.

⁴ شعيب مجدي عبدالحميد، "المفوض البرلمانى ودوره فى حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها : دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزى"، مجلة الأمن والقانون، (المجلد.18، العدد.2، 2010)، ص.19.

⁵ شرفي صافية، مرجع سابق، ص.51.

⁶ شعيب مجدي عبدالحميد، مرجع سابق، ص.22.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الأمبودسمان، إلا أن العرف السويدي استقر على الغالبية العظمى أن الإدارة دائماً مستعدة للاستجابة والامتثال لتوصيات المفوض¹.

❖ الدور الرقابي على أجهزة القضاء (المحاكم):

تتمثل رقابة المفوض البرلماني للقضاء في الرقابة الغير مباشرة على نشاط الملك، ليعرف البرلمان كيفي يستعمل الملك حق اصدار للتفسيرات التشريعية بعد أن توافق عليها المحكمة العليا، فكان على المفوض البرلماني القيام بهذه المهمة من ثم ابلاغ (الريكسداغ) حتى يتمكن البرلمان من الغائها اذا ما اعترض عليها وهذه الحادثة وقعت مرة واحدة في التاريخ السويدي².

ان القوة الرقابية التي يملكها الامبودسمان على هذا الجهاز (القضائي) تعود بالدرجة الأولى لسبب طريقة تعيينه والمكانة التي حققها مكتبه، وبالتالي عزز من أهمية الملاحظات القضائية التي يقدمها ويجعل مجرد التهديد بالمقاضاة من قبل أمبودسمان عقوبة أكبر من التهديدات المماثلة من قبل أي سلطة مقاضاة أخرى³. وهنا وجب علينا التمييز في الرقابة التي يمارسها المفوض على القضاء، بين أعمال السلطة القضائية من جهة و من جهة أخرى بين الوظيفة القضائية التي تصدر من الوظيفة الادارية، بالتالي تنحصر رقابته على الأعمال الصادرة من السلطة القضائية وظيفتها الادارية دون القضائية، غير أن هذا لا يعني بتاتا استبعاد رقابة المفوض من الأعمال الوظيفية لهذا الجهاز، بدليل أن الأمبودسمان يحضر مداوالات الحكم لكن من دون تصويت⁴، كما يمكن له حق الاطلاع على كافة القضايا التابعة للمحاكم المحلية، يتأكد من تاريخ المحاكمة متى أجريت الى جانب ذلك الأحكام الناتجة عن المرافعات، كذلك يتحقق ان كانت هذه الأحكام مطابقة للتشريع المعمول به⁵، كل هذه الاجراءات يتخذها في سبيل معرفة ما اذا كانت المحكمة قد فصلت في النزاع في وقت معقول أم لا، كما يسعى لمعرفة الأسباب الحقيقية التي أدت الى تأخرها، اذا كان مرجع هذا التأخر يتمثل في عدم قيام المحكمة بدورها على وجه جيد، أو هناك إهمال من المحكمة، أم أن سبب هذا التأخير يرجع إلى غموض في التشريع نفسه، الأمر الذي يجعله يبحث عن كيفية تعديل التشريع لتجنب

¹ Hurwitz Stephan , Op.cit, p.124.

² جبر حاتم علي، مرجع سابق، ص.235.

³ Jagerskiold stig, Op.cit, p.1095.

⁴ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.20.

⁵ ميلود قاسم ، مرجع سابق، ص.101.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

التأخير مستقبلاً¹، لذا كان الهدف من وجود رقابة على القضاء والقضاة لمعرفة مدى التزامهم بتطبيق مهامهم مع مسائلتهم عن ارتكابهم للأخطاء أثناء القيام بوظائفهم بخصوص (تأخير حسم دعوة، عدم الحفاظ على المستندات و السجلات، سوء تنفيذ الأحكام، اخلال بالسلوك الوظيفي في الجلسة، أو خارج المحكمة،..الخ)².

ومن هذا المبدأ لا تساهم القوة الرقابية التي يمارسها الأمبودسمان في إصدار الأحكام، كما لا تغير رقابته في مضمون قناعة القاضي واستقلاليتة في اصدار قراراته، و لا تعني إعادة النظر بالأحكام الصادرة عن المحكمة،...إن الغاية الحقيقية من رقابته هو الاشراف على الجانب الاداري من أعمال القاضي³، اذ يمكنه التحقيق في سلوك القضاة وسير عمل المحاكم وقد شكلت هذه التحقيقات جزءاً بارزاً من عمله وأقرب مثال على ذلك كان يراقب نشاطات القضاة و التأكد من عدم مشاركتهم في أنشطة غير وجودهم في المنصب، الى جانب مراقبة كيف يتعاملون مع القضايا عندما يكونو متحيزين فيها⁴، بالتالي الحرص على استقلالهم الوظيفي لحماية حقوق الأفراد من رفع الدعاوى، كل هذا لتجنب السويد من الأخذ بتحريك دعوى على القضاة من قبل الأفراد كي لا تنجر للأخذ بنظام مخاصمة القضاة، ليكون هذا الحق للمفوض البرلماني و النائب العام الذي يجوز لهم ذلك⁵، كما يتدخل الأمبودسمان في الحكم القضائي في حالتين من ناحية ما اذا كان الحكم يشوبه خطأ جسيم ظاهر للعيان و من ناحية أخرى يمكن له أن يشرع في اتخاذ اجراءات التحقيق مع القضاة في حالة عدم قيامهم بواجباتهم الوظيفية على أحسن حال⁶، في كثير من الأحيان يقوم الأمبودسمان السويدي بزيارات تفتيشية سريعة للمحاكم،...يتم ذلك بحضور محامي الأطراف، دون اغفاله لرقابة الرأي العام،...و حتى مراكز الشرطة و الأقسام تدخل ضمن رقابته الى جانب النيابة العامة لكن تقتصر هذه الرقابة من أجل معرفة ما اذا كان العاملين بها يراعون تطبيق القواعد القانونية أم لا، و ان كانت هذه الادارات مجهزة بطريقة تحترم آدمية الانسان أم لا⁷. و لقد أشار في هذا الشأن DC Rowat بخصوص سلطة الأمبودسمان عند رقابته للقضاء و تحديد ما له و ما عليه و كل هذه العوامل تم الاشارة اليها سابقا، زد على ذلك أن الأمبودسمان لا يجوز له أن يقلل من استقلالية المحاكم،... و عندما ينتهي

¹ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.20.21.

² حسين مقلد، مرجع سابق، ص.194.

³ المرجع نفسه.

⁴ Hurwitz Stephan, Op.cit, p.134.

⁵ جبر حاتم علي، مرجع سابق، ص.235.

⁶ شعيب، مجدي عبد الحميد، مرجع سابق، ص.26.

⁷ المرجع نفسه، ص.22.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

من وظيفته الرقابية للمحاكم القضائية عادة ما يوجه توبيخا للقضاة و ينتقدهم في أداءهم بخصوص قضية ما، لكنه قليل جدا ما يستعمل سلطة الاتهام ، أما من الناحية الوظيفية في أداءه فانه من النادر جدا أن يتم انتقاد أنشطته في هذا الجانب، وذلك بسبب العدد المحدود لتدخلاته¹، في المقابل يستوجب على كل شخص تابع لولاية الأمبودسمان القضائية، أن يتم تزويده بكل المعلومات و المستندات التي يطلبها، كما يجب على المدعين العاميين تقديم يد العون له في حالة ما اذا طلب منهم ذلك، أما ان امتنع أي شخص بمساعدة الأمبودسمان عند تقصيه للحقائق ومعالجته في الشكاوى أو لم يفي بالتزامه في المساعدة هنا الأمبودسمان يستخدم حق فرض العقوبات اما أن يصدر تحذيرات كتابية أو يطبق فرض الغرامة اذ تصل الى 10000 كرونة سويدية (حوالي 1100 يورو)².

بعد رأينا الحدود الموضوعية في إمتداد رقابة الأمبودسمان على الإدارة بمختلف مستوياتها إلى جانب القضاء والمحكام، سنحاول تحديد أهم وظائف المفوض في الشكاوى التي تم معالجتها خلال هذه السنوات الأخيرة، وأن أهم القطاعات التي يوليها إهتمام أكبر تكون قطاع الإدارة والقضاء إلى جانب المؤسسة العسكرية، من ثم تترتب بعدها القطاعات من المهمة إلى الأقل أهمية.

¹ Piotr Mikuli, Op.cit, p.7.

² G. Kucsko-Stadlmayer, Op.cit, p.414.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الجدول 14: مؤشرات أداء الأمبودسمان للقضايا المعالجة وفق أهم القطاعات خلال الخمس سنوات الأخيرة 2022/2017.

Area	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Adm. of parliament and government office	33	48	33	32	33
Administrative courts	121	167	168	166	151
Armed forces	27	21	17	71	35
Chief guaridans	86	83	92	89	77
Communications	217	184	231	228	233
Complaints outside jurisdiction	202	285	233	252	394
Courts	369	377	406	426	403
Culture	28	15	24	57	51
Customs	17	16	16	27	23
Education	380	347	480	481	418
Employment of civil servants	121	116	— ¹	— ²	— ³
Enforcement	222	179	220	233	191
Environment and health protection	284	208	277	288	243
Housing	13	6	10	7	6
Labour market	258	276	254	396	323
Medical care	361	314	587	592	753
Migration	636	709	608	741	762
Other municipal matters	120	130	199	183	233
Other public administration	96	147	134	205	194
Other regional matters	14	28	29	22	31
Planning and building	219	239	251	253	248
Police	1,032	1,010	1,107	1,082	1,631
Prison and probation	934	1,071	1,378	1,474	1,678
Prosecutors	164	180	209	219	187
Public access to documents, freedom of expression	521	548	— ⁴	— ⁵	— ⁶
Social insurance	735	753	860	644	444
Social services	1,374	1,451	1,418	1,709	1,669
Taxation	137	165	183	206	197
Sum	8,826	9,058	9,674	10,039	10,608

Resource: Annuel repport of the parliamantary ombudsman(Jo)Revelited:

<https://www.jo.se>

ب. أداء الوسيط الإداري (الموفق) من خلال منازعات الوظيف العمومي:

بخصوص أداء الوسيط الإداري (الموفق) في النزاعات الوظيف العمومي، بالنسبة لهما فإنهما يختلفان عما هو عليه الحال للرقابة التي يمارسها الأمبودسمان السويدي سواء ان تعلق الأمر بالادارة أو القضاء أو أية سلطة دستورية أخرى، نظرا لاتساع صلاحياته من جهة ومن جهة أخرى عامل الاستقلالية و الالتزام و

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

التدخل بتلقائية مع صلاحيات جد واسعة تخول له بمراقبة الإدارة من الداخل والخارج حتى الموظفين وموظفوا الخدمة المدنية لم يسلموا من مراقبته، فهو يراقب الموظف و علاقته مع الإدارة كما يعالج القضايا التي تقع بين الموظف الإداري والإدارة المعنية وغيرها..، فكل هذه الآليات ساهمت في وجود رقابة على هذه السلطات و المؤسسات في الدولة.

في حين نرى أن الوسيط الإداري في التجربة المغربية والتونسية، ليس من صلاحيتهما الاطلاع على أداء وأعمال المحاكم القضائية أو توجيه نقد للقضاة كما هو معمول به في السويد، نظرا لأن المشرع في هاته الدول أقصى بصفة معتمدة الوظيفة الرقابية للوسيط على الإدارة العامة بصورة مباشرة وداخليا ، الى جانب الرقابة على القضاء، حتى المؤسسات الاستراتيجية، بالإضافة الى ذلك إستثنى كل نزاعات الوظيف العمومي و حتى المنازعات التي تشب بين الموظف والإدارة فهي خارج نطاق صلاحياتهم، كما لم يتطرق لها المشرع في التجريبتين نهائيا لا بصفة ضمنية ولا بصفة قانونية.

كما لا يعني أبدا أنه لا يوجد مؤشرات مساعي تتضمن درجة الأداء في محاولة حل القضايا و الشكاوى المرفوعة لديه، لكن يبقى مستوى التنفيذ من قبل الإدارات المشتكى عليه يشوبه علل ونقص نظرا لعدم وجود شرط الالتزام لهذه الإدارات قانونيا يجبرها على العمل و الاستجابة لمطالب الوسيط مع الحرص على القرارات التي يتخذها الوسيط الإداري والموفق الإداري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى صحيح أنه يستطيع أن يتدخل وفق الان في مراقبة أداء كل مجالات الإدارة ان كانت (محلية، مركزية)، لكن وفق شروط شكلية جد ضيقة.

بالتالي تكمن الطريقة المنظمة لعمل الوسيط في مراقبته على الإدارة من الداخل وفق صورة ضمنية وذلك لما نصه القانون المحدد لعمله في إطار علاقاته مع الإدارة بحيث إكتفى المشرع هنا بإدراج المادة 33 و 34 حول كيفية تعاملاتها بحيث الزم وجود مخاطبين دائمين للمؤسسة و الإدارة الى جانب لجان دائمة مهمتها تتبع والتنسيق بين مصالح مؤسسة الوسيط والإدارة المعنية¹.

لذلك فإن هذه الطريقة تتدرج ضمن التعامل الغير مباشر مع الإدارة المعنية مما يحد من مجال تخصصه الذي بعث لأجله، في ممارسة الرقابة الداخلية للإدارة المشتكى عليها بالتالي قانونيا، لا يمكن أبدا

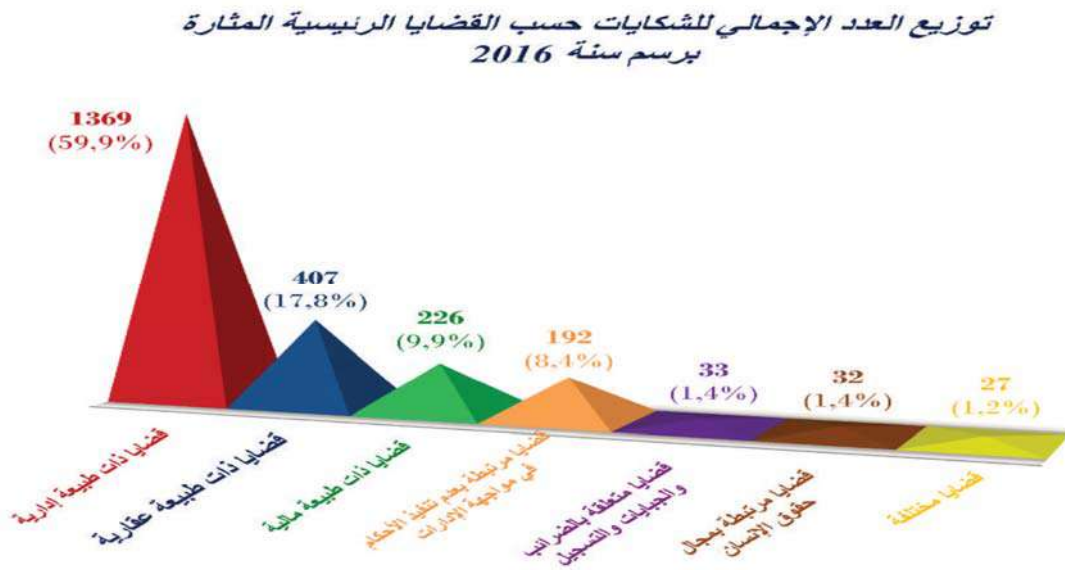
¹ أنظر: القانون 14-16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، مرجع سابق.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

للسيطة الاداري بممارسة مهامه وفق الرقابة المباشرة أي أن يباشر التحقيق في تواجد الخلل الوظيفي للإدارة بتلقائية وبمبادرة منه من حيث الإمتثال إلى قواعد العدالة والإنصاف.

و وفقا لذلك سنحاول هنا معرفة أداء الوسيط الإداري وفق الحدود الرقابية من خلال إستجابة الإدارة لفض النزاعات وأهم الإدارات التي إستجابت لطلبات تسوية النزاعات، مع الإشارة لأهم القضايا الرئيسية التي تتدرج ضمن تخصصه وذلك وفق المقارنة بين سنوات عمله من سنة 2016-2021 في ما اذا كان هناك حقا إستحداثا لهذه المؤسسة كوجود للإستباقية والتلقائية في مساعي الوساطة أم لا.

الشكل 04: تصنيف الشكاوى ضمن التخصص حسب القضايا المهمة



المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2016، ص.28. <https://www.mediateur.ma>

من خلال هذا الشكل الذي يبرز أهم القضايا الرئيسية والتي تتحدد من الأكثر أهمية إلى الأقل من حيث عدد الشكايات، إذ جاء في المرتبة الأولى القضايا ذات الطبيعة الادارية بنسبة 17.8% لسنة 2016، بالمقارنة بسنة 2021، فإن التظلمات ذات الطبيعة الادارية هي الاخرى جاءت في الصدارة وحافظت على المرتبة الأولى بمجموع 1457 تظلمًا بنسبة 41.08%.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

وبخصوص القضايا ذات الطبيعة العقارية لسنة 2016 جاءت في المرتبة الثانية بمجموع 407 شكوى بنسبة 17.8%، في حين في سنة 2021 كانت ضمن المرتبة الثالثة بمجموع 857 تظلماً قدرت نسبتها بـ 18.52% من مجموع التظلمات المسجلة ضمن تخصص الوسيط، أما القضايا ذات الطبيعة المالية كانت بمجموع 226 شكوى من إجمالي الشكاوى التي تدخل ضمن التخصص لسنة 2016.

وفي المرتبة الرابعة شغلت القضايا المرتبطة بعدم تنفيذ أحكام قضائية نهائية اذ بلغت من مجموع الشكاوى ذات التخصص بـ 192، في حين جاءت في المرتبة الرابعة لسنة 2021 قضايا متعلقة بعدم تنفيذ احكام ادارية بمجموع 210 تظلماً بنسبة 5.92% من مجموع التظلمات التي تندرج ضمن تخصص الوسيط. لتليهم قضايا متعلقة بالضرائب بمجموع 33 شكاوى لسنة 2016، أما بسنة 2021 جاءت في هذه المرتبة القضايا المتعلقة بسوء الخدمات العامة بمجموع 59 تظلم.

في حين أن القضايا المرتبطة بمجال حقوق الانسان سجلت بـ 41 شكاية و تشمل هذا الفئة من القضايا الأضرار الناتجة عن المساس بحرية التنقل تلتها قضايا الاعتقال التعسفي والاختفاء والانتهاكات..الخ.

أما بسنة 2021 فقد جاء القضايا المتعلقة بحقوق الانسان في المرتبة السادسة بمجموع 27 تظلماً لم تتجاوز 0.76%، أما القضايا المتعلقة بالمساعدة القضائية المؤقتة جاءت في المرتبة الأخيرة من هذه السنة بمجموع 05 ملفات من بين ملفات ضمن التخصص أي بنسبة 0.14%. ويبقى هذا النوع من التظلمات يندرج طوال سنوات في الرتب الأخيرة وفق سلم ترتيب التظلمات الواردة بتصنيفاتها المختلفة.¹

إلى جانب ذلك فإن القرارات الصادرة في موضوع هذا النوع من التظلمات تحتل المرتبة الأخيرة.²

كما ان طبيعة القرارات التي ترفعها كل وزارة بحسب طبيعة تخصصها لمؤسسة الوسيط و أكبر مثال على ذلك تقرير وزارة الوظيف العمومي والتحديث الادارة خلال سنة 2016. بحيث تضمن تقريرها حول مجموع القضايا التي رفعها لها الوسيط الاداري برسم 2016 بمجموع 15 شكاية، كلها كانت تتعلق

¹ مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2021 (المغرب: 2021)، ص.ص 304-

² التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط، مرجع سابق، ص.ص 27.28.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

بمواضيع تسوية الوضعيات الادارية و المالية و المعاشية لمنتسبي القطاعات الحكومية، كما أفادت الوزارة المختصة بالوظائف العمومي اجابة الوسيط عن معظم الشكايات وأبلغته في التقرير على الكيفية التي سيتم من خلالها معالجة التظلمات مع التقيد بقانون الوظيفة العمومي المغربي، ومن خلال التقرير السنوي فقد أشارت مؤسسة الوسيط، على أن هذه الوزارة المعنية بالوظيفة العمومي لا تفعل أقصى ما تقدر عليه من ناحية بذل جهدا في الاسهام في ايجاد الحلول مقارنة بقطاعات أخرى¹.

أما بخصوص شكاوى التي تقع ضمن اختصاص قطاع القضاء، أو شكاوى تتدرج ضمن اختصاص حقوق الإنسان، فان الوسيط بحسب ذلك ليس من ضمن صلاحياته أبدا البث أو النظر فيها، يكتفي فقط من توجيه أصحاب الشكايات ذات الطبيعة القضائية للمؤسسة المعنية مع إمكانية طرح توصيات أو التوسط من أجل مساعدة المشتكي بمآل قضيته، وهو ما حدده الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط الإداري، زد على ذلك لم يتم بحث أية مادة قانونية تنص على إمكانية تدخل الوسيط في مجال القضاء وإمتداد رقابته لهذا القطاع حتى قطاع الادارة العامة والمنازعات الوظيفة العمومي لا تتدرج ضمن تخصصه، وتتدرج ضمن صلاحياته حق مراقبة الادارة فقط، إذ يقتصر عمله هنا بإستقبال الشكايات والتظلمات إن كانت تتدرج ضمن تخصصه فإنه سيبادر برفع طلب للادارة وإستفساره حول الشكايات، و إن كانت تتدرج خارج صلاحياته فيقوم برفع توصيات من شأنها أن تساعد على حل الخلاف القائم بين المشتكي والادارة المعنية.

وعلى إثره تضمن تقرير سنة 2016 حول القضايا المعنية بحقوق الانسان بلغ عددها 21 قضية تم توجيهها ورفعها لمجلس حقوق الانسان، أما القضايا التي لها علاقة بالقضاء أحييت لوزارة العدل والحريات ذ بلغ عدد القضايا من نفس السنة ب29 شكاية، ووفق التقرير الذي أرفقته لمصالح الوسيط الإداري أن أغلب الشكايات التي رفعها وأحالها اليها تم معالجتها، إلا أن المؤسسة من خلال مراجعة قاعدة المعطيات لديها اتضح أن ما تم تداوله مع هذا القطاع بلغ 29 شكاية، منها 8 شكايات تم رفعها إلى الوزارة للمرة الأولى من نفس السنة، و 21 شكاية تعود للسنوات السابقة، كما تدور أنواع التظلمات حول تمكين أشخاص ذاتيين أو معنويين من مستحقاتهم، و طلب تنفيذ أحكام قضائية نهائية²

و في سنة 2021 فقد بلغ عدد الشكاوى التي تتدرج ضمن تظلمات المتعلقة بالمساعدة القضائية المؤقتة والتي بلغ عددها 2 قضايا تم معالجتها من قبل الإدارة المعنية من أصل 110 ملف تم رفعه للادارة

¹ مؤسسة الوسيط الإداري، التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2016 (المغرب: 2016)، ص.77. في:

<https://www.mediateur.ma> (2022/12/23).

² التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط سنة 2016، مرجع سابق، ص.66.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

المعنية الى جانب قضايا التي تدرج ضمن تظلمات مرتبطة بحقوق الانسان تم حل 26 قضية من قبل الادارة المعنية بحقوق الانسان وهي كلها ملفات تم معالجتها بمقتضى قرار الذي رفعه الوسيط الإداري لهذه الهيئات¹.

نلاحظ من خلال ما تم ذكره أن القضايا ذات الشأن القضائي كلها تتعلق بالوظيفة الإدارية وليس بالوظيفة القضائية بالتالي كان لا بد من تضمين مهام الوسيط الإداري والتفصيل فيها أكثر على ما هو عليه فالمقارنة بين سنة 2016 و إلى غاية سنة 2021 بنفس الموضوع نجد أن هناك ليس بجديد حول توسيع المهام التي تدرج ضمن إختصاصه، مما يوحي أن القوانين المستحدثه لهذه المؤسسة مجرد شعارات لا أكثر أما ممارسة فهي غائبة تماما، و عليه وجب التطلع نحو فتح قدر أكبر للمهام كي يتسنى له من القيام بمهامه بصفة أكبر خاصة في قطاع الوظيفة الإدارية للقضاء.

زد على ذلك بروز الإهمال الواضح لسياسات وبرامج حماية الإنسان و ضمان حقوقه من تعسفات وتجاوزات القضاء ، بدليل بقاء قضايا عالقة حول تنفيذ الأحكام النهائية كل هذا يسخط المواطن المغربي من التعسفات والبيروقراطية المقننة.

وهو ما يتطلب في الأخير ضرورة إيلاء إهتمام بالقضايا ذات التخصص القضائي، ومحاولة توسيع مجال تدخل الوسيط الإداري في قضايا العدالة (القضاء)، حتى يتمكن من رسم رؤية جديدة وشاملة لا بد من إعادة صياغة قوانين تتضمن إتساع صلاحيات رقابته وليس الإكتفاء فقط ببعث إقتراحات وإستقبال ردود التقارير من المؤسسات المعنية بالقضايا التي تخصها.

أما عن وضع الموفق الإداري في تونس فإن الموفق الإداري يُستبعد من نطاق تخصصه صلاحيات رقابة الادارة العمومية، وكل النزاعات التي تثار بين الإدارة المحلية والموظفين فيها، إلى جانب مؤسسات القضاء، وإختصاصه يشمل فقط المعاملات الادارية، كما لم يشر المشرع القانوني التونسي إلى منازعات الوظيف العمومي كما لم يتم أبدا التطرق اليها وفق تقاريره السنوية و الذي يرفعها لرئاسة الجمهورية، بالتالي نستنتج أن وضع الموفق الاداري لا يختلف عن نظيره في التجربة المغربية.

كذلك نفس الأمر بخصوص الرقابة على أعمال الادارة العامة، والسلطة القضائية، فهو مستبعد منها اطلاقا، كونه لا يملك الصلاحيات الواسعة التي تسمح له بمراقبة الادارة داخليا و خارجيا، ليكون هنا شأنه شأن الوسيط المغربي في منازعات الوظيف العمومي و منازعات المتعلقة بالإدارة و موظفيها.

¹ التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الاداري لسنة 2021، مرجع سابق، ص.471.

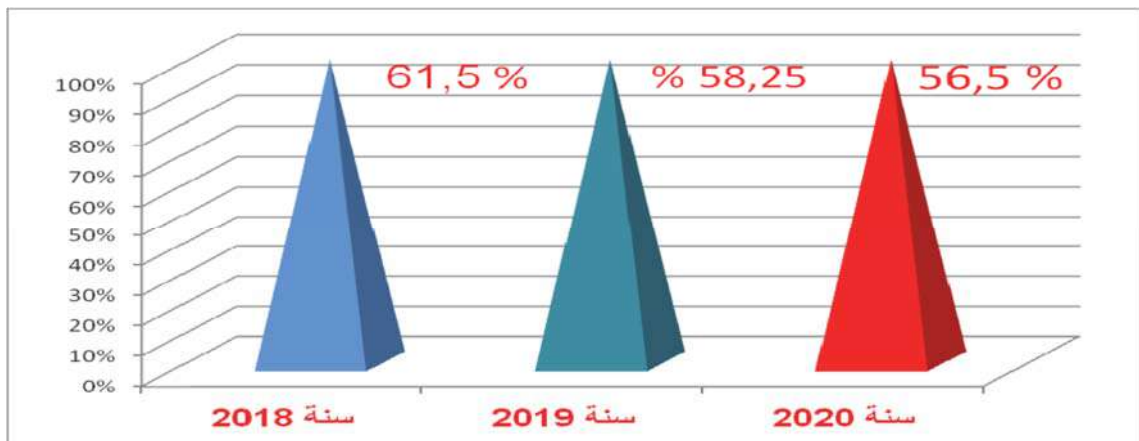
الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

ويتولى الموفق الإداري ومساعدوه التركيز على العمل الميداني بعقد جلسات حوار مع الوزراء ومع رؤساء المؤسسات التي تدير مرافق عمومية قصد درس بعض الملفات العالقة والسعي الى معالجتها بإيجاد حلول منصفة.

تولت مؤسسة التوفيق منذ سنة 2019 أحداث احصائية حول مدى تفاعل الادارات مع تدخلات الموفق الاداري من حيث سرعة الرد والجدية في دراسة الملفات وفي هذا المجال يتم تكريم الادارات التي تتعامل جديا مع مراسلات مصالح التوفيق قصد تشجيع بقية الادارات على التفاعل الجدي مع مساعي الموفق الاداري¹

أما بخصوص الاستجابة لمصالح الموفق الاداري وتطور نسبة الانجاز سنعرضها وفق المنحى البياني للسنوات الاخيرة، مع التطرق للملفات المفتوحة التي تتدرج ضمن تخصصه، كما يجب التطرق الى توزيع الملفات بحسب الهياكل الادارية.

الشكل 05: تطور نسبة استجابة الادارة على الموفق الإداري خلال سنة 2018-2019-2020.



المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة الموفق الاداري لسنة 2020، ص.47.

¹ التقرير السنوي السابع والعشرون، مرجع سابق، ص.19.18.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الجدول 15: جدول مقارنة لتوزيع الملفات المفتوحة حسب القطاعات 2020/2019.

2020	2019	2018	القطاعات/الملفات
عدد الملفات	عدد الملفات	عدد الملفات	
344	389	701	المعاملات المدنية والسياسية
210	193	303	المعاملات الاجتماعية
196	184	345	المعاملات البيئية والعمرانية
132	158	197	المعاملات الاقتصادية والمالية
31	26		الحقوق الثقافية والتربوية

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الموفق الإداري لسنة 2018/2019:

www.mediateur.tn

ومن خلال تتبع المعطيات الإحصائية لما تضمنه الجدول لتوزيع القضايا وفق المعاملات المختلفة نجد أن حجم القضايا بصفة أكبر تنسب لقطاع الحقوق المدنية والسياسية وهي الأعلى مقارنة بالقطاعات الأخرى، ثم تليها في المرتبة الثانية الملفات المتعلقة بالمسائل الاجتماعية، إلى غاية الحقوق الثقافية والتربوية هذا دليل على أن الموفق الإداري يولي اهتمام أكبر بمعالجة القضايا ذات المسائل الحقوق السياسية والاجتماعية، واللافت للنظر أن القضايا التي تدرج وفق الحقوق الثقافية والتربوية قليلة جدا تكاد تكون معدومة مقارنة بالقضايا الاجتماعية والسياسية. و لمعرفة تفاصيل أكثر حول الهياكل الإدارية لتوزيع الملفات سننتظر إليها في الجدول التالي.

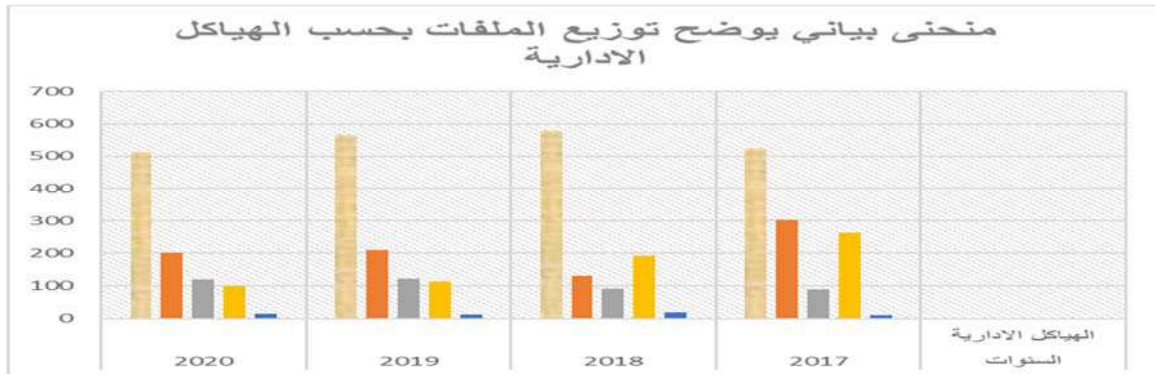
الجدول 17: توزيع الملفات المعالجة حسب الهياكل الإدارية خلال السنوات الأخيرة.

السنوات				الهياكل الإدارية
2020	2019	2018	2017	
عدد الملفات				
514	567	580	524	الوزارات
200	210	131	302	المؤسسات
119	121	92	91	البلديات
100	112	191	263	الولايات

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

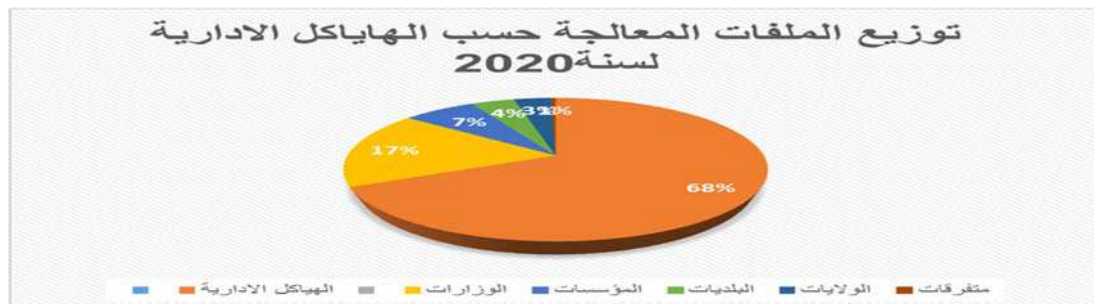
متفرقات	10	20	13	14

المصدر: وفق معطيات التقارير السنوية المنشورة على موقع الموفق الاداري لسنة 2017-18-19-20.



من خلال المعطيات التي تضمنها هذا الجدول نلاحظ أن عدد القضايا التي تم معالجتها من قبل مصالح الموفق الاداري خلال السنوات الأربعة نجد في الصدارة الوزارات بنسبة أعلى تسجيلا كانت في سنة 2018، ثم تليها المؤسسات في المركز الثاني أما المركز الاخير كان من القضايا متفرقات أي تحتوي على قضايا مختلفة خارج اطار مؤسسات الدولة بالتالي يتضح أن عددها قليل مقارنة بحجم الملفات المسجلة لدى المؤسسة والتي رأيناها سابقا، وهنا بما أن الادارات العمومية لا تطالها العقوبة عند الامتناع عن مجاوبة الموفق الاداري أو التقاعص أو التهاون في الرد على توصياتها أو مقترحاته أو تقديم يد العون كل هذه المسائل نجدها غير ملزمة للادارة من طرف السلطة كما هو معمول به في السويد، فالادارة ملزمة على التجاوب وتسهيل عمل الوسيط لأنها في حالة امتناعها ستعاقب لأن مصالح الموفق يتعامل معها من خلال رفع التوصيات والاقتراحات، فقط و ليس بمراقبتها من الداخل كون فاقد السلطة الالزامية، وسلطة توجيه التهم، أو العقوبة، مما يستدعي النظر في الصلاحيات الممنوحة له.

الشكل رقم 07: توزيع الملفات المعالجة من قبل الموفق الاداري بحسب الهياكل الادارية لسنة 2020.



المصدر: من اعداد الطالبة وفق معطيات الجدول.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

من خلال الدائرة النسبية نلاحظ أن اجمالي معالجة قضايا من طرف الموفق الاداري التونسي القسم الأكبر ينحصر في الوزارتين مما يدل على مركزية التنظيم الاداري في تونس كون الوزارات تحتل المرتبة الأولى والأعلى نسبة مقارنة بالهيكل الأخرى.

2. من حيث المجال الاستراتيجي:

ويقصد بالمجال الإستراتيجي في إمكانية الوسيط الإداري (الأمبودسمان) من إن كان يتاح له صلاحيات تسمح له من خلالها التدخل في مراقبة كيفية أداء الإدارة العسكرية والقوات المسلحة، وكل ما يتعلق بالشأن السلك الدبلوماسي والوزارة الخارجية، وعليه فمما هو الدور الرقابي الذي يمارسه الوسيط على أداء الادارة العسكرية.

أ. الدور الرقابي الذي يمارسه الأمبودسمان على القوات المسلحة:

إلى جانب صلاحية الرقابة المتاحة للأمبودسمان السويدي على الإدارة العامة، والقضاء، وكل منازعات الوظيف العمومي، فإن المؤسسة العسكرية هي الأخرى تطالها رقابة الأمبودسمان السويدي الذي يطلق عليه MO، لذا سنحاول في هذا الجزء معرفة أهمية الرقابة العسكرية على أعمال الادارة العسكرية.

لقد كان أبرز إضافة هو مكتب أمبودسمان العسكري، الذي أوصي به لأول مرة بالتزامن مع إدخال التجنيد الإجباري في عام 1901 وتم اعتماده أخيراً عندما تم زيادة حجم القوات المسلحة في عام 1915 كان المكتب نتيجة للتطورات الإدارية الجديدة¹، في سنة 1915 تم تقسيم إختصاصه إلى مدن وأجزاء عسكرية، ومفوض جديد، شكاوي الميليشيات، كما تم تعيينه للإهتمام بالشق العسكري².

¹ Jagerskiold stig ,Op.cit, p.1095.

² Hurwitz Stephan, Op.cit, p.134.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

كما تبرز مهمته في الرقابة على الإدارة العسكرية وحماية حقوق منتسبي القوات المسلحة، وله في ذلك مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالجيش ومراقبة الإدارة الاقتصادية العسكرية كما يراقب مختلف الأخطاء التي قد تخل بحسن إدارة مرفق الدفاع الوطني.¹

و من بين النشاطات التي تتدرج ضمن نطاق رقابة المفوض MO بعد أن حصل على تمديد الصلاحيات التي تدخل ضمن نطاق رقابته وتنحصر فيما تختص به المؤسسة العسكرية وفق النقاط التالية:

- رقابة المرافق التابعة للمؤسسات العسكرية (العقارات، البنايات وتنظيمها).
- الاستعلام حول المشاريع التي برمجت في إطار توزيع السكنات العسكرية.
- مراقبة إدارة المقتصد، يراقب M.O طبيعة الوجبات المقدمة للجنود، نظافة الوسائل المستخدمة داخل المطاعم، يتذوق الطعام المقدم للجنود، تفتيش المخازن الوسائل العسكرية، مراقبة طرق وكيفيات التخزين.
- يراقب إدارة الاسلحة، وكذا مراقبة وسائل المحاسبة، مراقبة مقاييس ومعايير الأمن،
- مراقبة أماكن تخزين الاسلحة وكيفيات الصيانة، وفي هذا المجال انشأت لجان تتابع صيانة العتاد العسكري والخدمات الصحية².

كما يمتد مجال رقابته كل من المحاكم الاداري، القوات المسلحة، و كل القضايا المتعلقة بوزارة الدفاع، وكل الأجهزة التابعة لها، الى جانب وكالة الاستخبارات الوطنية، خفر السواحل، وكالة الطوارئ المدنية، الى جانب الرعاية الصحية والطبية، وكل ماله علاقة بالمستحضرات والمواد الصيدلانية، وكالات الطب الشرعي، وكالات علم النفس،..الخ³

و من خلال تتبع كل الجوانب التي تقع ضمن نطاق صلاحيات الأمبودسمان العسكري، للعديد من المرات منذ 1950 تم ادخال تعديلات حول المهام والصلاحيات المسندة لهذا المفوض، خاصة عندما أصبح تسيير المؤسسات العسكرية والوحدات المحلية، يتجه نحو المركزية، أين اصبحت جميع النشاطات المالية وطرق التمويل المؤسسة العسكرية يتحدد من خلال الادارة المركزية، ويستعين في ذلك بسير الآراء

¹ حسين مقلد، مرجع سابق، ص.194.

² ميلود قاسم، مرجع سابق، ص.91.

³ للاطلاع أكثر أنظر: مؤسسة الأمبودسمان، مرجع سابق.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

الجنود وزيرة المؤسسات ويتفحص الشكاوى المتعلقة بطبيعة المعاملات بين الضباط والجنود، وكذا إجراءات الفحص الطبية والخدمات الصحية ومشاكل الاجور إلى ذلك يراقب أيضا ملفات السجناء¹.

والمسؤول على تقلد هذا المنصب الى يومنا هذا الأمبودسمان البرلمانى للشؤون العسكرية المدعى إريك نيمانسون Erik Nymansson بحيث تولى منصبه في 1 أكتوبر 2021. وكان عمله السابق في المحكمة الإدارية العليا حيث تم تعيينه قاضياً منذ عام 2010، وقبل ذلك شغل منصب رئيس قسم الشؤون الإدارية والقانونية في وزارة المالية. كما مارس مهنة محققاً خاصاً للتحقيق في العديد من التحقيقات الحكومية وعضواً في مجلس اقتراح القضاة².

نلاحظ من خلال تقلد هذا المنصب المسؤول عن مراقبة الادارة العسكرية الى جانب مهامه الأخرى التي تطرقنا اليها سابقا، حتى في المجال الرقابي الحربي فان هذا المنصب يكون من نصيب قاضي قضاة ومختص في المجال القانوني، فهل سيكون بنفس الكيفية التي تتوافر عليها نظم ونماذج أخرى تسعى الى تبني هذه المؤسسة الرقابية الخاصة بالشؤون الادارة العسكرية هل ستولي أهمية على شروط المنصب كما فعله الأمبودسمان المدني Jo.

زد على ذلك فان المفوض البرلمانى للشؤون العسكرية يتولى مهمة رقابة مدى إمكانية تنفيذ وسير القوانين واللوائح المعمول بها أم أن هناك خروقات لها، بالتالي يهتم بدرجة أكبر بالمحافظة على الحريات، ومراقبة الإدارة الاقتصادية العسكرية وأجهزة الرقابة الداخلية العسكرية.

ولكي يؤدي مهمته على أكمل وجه فإن للمفوض البرلمانى العسكري مهمة تلقي الشكاوى التي تتدرج ضمن إطار تخصصه، كما له صلاحية القيام بزيارات تفتيشية تفقدية لمنشآت الدفاع الوطني للتأكد على حسن الصيانة والنظافة وكفاية الإحتياطي من المهمات ولضبط الدفات، ويعد مسؤولاً عن حسن معاملة الجنود، وعن مستوى الطعام الذي يقدم اليهم وعن وسائل الأمن المكفولة لهم أثناء التدريب³.

¹ ميلود قاسم، مرجع سابق، ص 92.

² مؤسسة الأمبودسمان مرجع سابق.

³ جبر حاتم علي، مرجع سابق، ص 233.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

نلاحظ أن إتساع صلاحيات المفوض البرلماني على قدر من الوسائل الممنوحة للمفوض البرلماني المدني JO، مما يعني على وجود إهتمام الإدارة السويدية بالهيئات الرقابية في كل المجالات وليس فقط إقتصار مجال عن آخر، كل هذا لرقابة الإدارة من الداخل في مختلف الميادين وعلى كافة الأصعدة.

إلى جانب ذلك فإن المفوض البرلماني العسكري يتولى أيضا دراسة مختلف المشاكل القانونية الداخلية في حدود اختصاصه، ويتأكد من شرعية الجزاءات التأديبية الموقعة على الجنود، كما أنه يعتبر أحيانا جهة إفتاء للإدارة العسكرية عندما تلجأ اليه للإفتاء في المسائل القانونية الخاصة بها. ولما كانت مؤهلات المفوض البرلماني العسكري الإطلاع على كافة الوثائق العسكرية دون أن يكون من حق أحد الاعتراض على ذلك بحجة سرية خطط الدفاع الوطني، ووسائل العمل التي يجوز له إستخدامها شبيهة بتلك التي يستخدمها المفوض البرلماني التقليدي، كما أن طبيعة إختصاصهما متشابهة إلى حد بعيد مع فرق ضئيل أن المفوض البرلماني العسكري في مجال الرقابة الإدارية البحتة أوسع من دور المفوض البرلماني التقليدي في هذا المجال¹.

في هذا الشأن بخصوص القضايا المثارة حول تدخلات الأمبودسمان في القضايا ذات المسائل العسكرية نجدها تنصدر في الصادرة في تقاريره السنوية، و هذا يدل على ما يوليه الأمبودسمان من أهمية لهذا القطاع.

ب. المجال الاستراتيجي لمؤسسة الوسيط الاداري والموفق الإداري:

أما عن الحدود الموضوعية وفق المجال الاستراتيجي للتجربة المغربية فإن المشرع المغربي لم يتطرق إليها نهائيا فالمبدأ العام أنه لا يستطيع أن يتدخل في كل مجالات الإدارة أو الرقابة عن كيفية أداء وظيفتها، الى جانب القضاء، كما استثنى من نطاق رقابته على مجال إدارة الدفاع ووزارة الخارجية بما فيها أعمال السلك الدبلوماسي وهذا طبعا لطبيعة مهامها الاستراتيجية، ويرجع هذا المنع الى التضيق الكبير الممنهج في وظيفة الوسيط الاداري المغربي.

¹ المرجع نفسه.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

وعن الوضع في تونس في المجال الإستراتيجي شأنه في البداية شأن الوسيط المغربي، إلا أنه شكل الإستثناء هذه السنة، من خلال إصدار قانون بأمر رئاسي حول بعث الموفق الإداري العسكري اذ تضمن الفصل 3 من هذا القانون "يرأسها خلية التوفيق والوساطة التي تستعمل على ثلاثة متفقدين بالتفقدية العامة للقوات المسلحة وممثل عن وكالة الاستخبارات والأمن والدفاع وممثل عن الإدارة العامة للشؤون القانونية والعقارية¹.

والمفهوم من هذا القانون أن مسألة إستحداث جهاز رقابي والذي أطلق عليه بإسم الموفق العسكري يكون ضمن إدراج التخصص في الشؤون العسكرية، بحيث يولي أهمية في تمثيل وتفقد الإدارة العامة للشؤون القانونية العقارية إلى جانب تفقد القوات المسلحة وجهاز الأمن وكل أمور الجيش، هنا نلاحظ أن المهمة التي سيعت من أجلها هذا الموفق تنحصر في التفقد وليس في المراقبة، كذلك بخصوص إدراج الإدارة العامة للشؤون القانونية في العوض تكون تابعة لمهام الموفق الإداري، نلاحظ هنا أن إيلاء الإدارة العامة تحت تفقدية الموفق العسكري ربما يعود إلى تيقن السلطة التونسية من أهمية تفقد الرجل العسكري بدل المدني للإدارة العامة، خاصة في وضع شرط إختصاص في الشؤون العسكرية، دليل على الضعف الذي وجد في الموفق الإداري نظرا لعدم إمكانية إتاحة صلاحيات بقدر أكبر لرقابته على الإدارة العامة وإقتصاره فقط بمساعي الإنصاف والتوسط للحلول المنصفة، ومنه فإن كل دولة وظروفها السياسية الخاصة بها.

أما من الناحية العملية، بالنسبة للقضايا الإستراتيجية كقطاع الدفاع وبخصوص تسوية ومعالجة الشكاوى التي تقع ضمن خارج تخصص الوسيط المغربي. إذ يكتفي بمراسلة الإدارة المعنية (إدارة الدفاع الوطني)، ويرفق لها إقتراحات حول القضايا المتعلقة كما ترفع هذه الأخيرة تقريرا خاصا تشرح فيه مآلات القضايا وإمكانية حلها.

وبالرغم من محدودية الشكايات التي تخص هذا القطاع في سنة 2016 لوحظ بشأنها إرتفاعا ملحوظا مقارنة بالسنة الماضية بلغت 81 شكاية، بنسبة 44.6% ومن أبرز القضايا التابعة لهذا القطاع نجد على سبيل الحصر (قضايا عدم تسوية وضعيات إدارية، أو مالية، ومعاشات وتظلمات من أضرار ناتجة عن

¹ أنظر: رئاسة الجمهورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 13 ماي 2022، عدد 52، ص. 1520.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

قرار اداري، إمتناع عن تنفيذ أحكام وعدم الإستفادة من الخدمات الإجتماعية، عدم تسليم شهادات ووثائق إدارية...الخ¹.

خلاصة الفصل:

في الختام يمكن القول من خلال تعرضي لهذا الفصل والخاص بالهيكل الوظيفي في أداء الوسيط الاداري في التجارب الثلاث، وعند الأخذ بالمقارنة بين الوسيط الإداري في الهيئات الثلاث نلاحظ أن نظام الأمبودسمان السويدي ليس له حدود شكلية أو موضوعية في تدخلاته ورقابته، ومجاله واسع جداً بحيث أقصى إدارة التاج والملك فقط والوزراء من مجال ونطاق رقابته واعتبارها حدود لا يجب تجاوزها.

وبالمقارنة بين الوسيط الإداري المغربي والموفق الإداري في تونس نستنتج نظراً لضيق مجال تدخلاتهم وصلاحياتهم المحدودة جداً بدرجات متفاوتة نوعاً ما، إذ لا يمكن للوسيط الاداري أن يراقب ان كانت الادارة تلتزم بالقانون كما لا يمكن أن يقوم بالحوالات التفتيشية مثل نظيرهم في السويد، يقتصر مجال تدخلهم عندما تتواجد الحاجة لذلك أي عندما نكون هناك شكاية من قبل المواطن، دون ذلك لا يمكن أن يبادر ويراقب الادارة العامة. عدا ذلك في الحدود الثانوية في تدخلات السيط نلاحظ ان الامبودسمان تطل رقابته حتى الموظفين في الادارة العمومية ان كانوا يطبقون مبادئ القانون، لكن الموظفون في مجال صلاحيات الوسيط في المرغب وتونس تم استثنائهم ولا يدخلون ضمن دائرة صلاحياتهم.

وعند النظر في آليات دراسة الشكايات والبت فيها نجد أن المفوض السويدي لا يشترط شروط شكلية في الشكايات ولا يهم إن كان المشتكي قد لجأ للقضاء أم لا، بل في بعض الحالات يتدخل بمبادرة منه فهو لا ينتظر حتى يكون هناك شكايات، وعلى هذا الأساس يضمن المفوض السويدي استقلاليته الوظيفية، ويبعث الاطمئنان في نفسية المواطن السويدي عند لجوئه إلى مكاتب الأمبودسمان في تقديم شكوى فهو يعلم جيداً أنّ صلاحيات الأمبودسمان واسعة ويملك كل الصلاحيات التي ستنتصفه في حالة ما إذا كان المواطن ضحية غبن أو قرار أو تعسف إداري إرتكب من طرف الإدارة، فله الحق بفرض حتى عقوبات مالية وجزائية على الأجهزة الإدارية والقضائية وحتى المؤسسة العسكرية .

على عكس الوسيط الإداري في المغرب وتونس اللذان يبتعدان عن التجربة السويدية بداية من آلية تعيينه من ثم موضوع استقلاليته على السلطة التنفيذية، استقلالية إدارية وسياسية الى غاية حدود صلاحياتهم

¹ أنظر: التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري لسنة 2016، مرجع سابق، ص.33.

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.

المحدودة في التجربة التونسية والمغربية ان كانت حدود ثانوية في معالجة الملفات الواردة فقط، لا ينظر للتعلمات المرفوعة على مكتبه الا اذا كانت من قبل شخص طبيعي كشرط أساسي، أي لا يمكنه أن يلجأ اليه موظفو الخدمة العمومية عندما يطالهم الاقصاء أو التعسف من قبل الإدارة، ومعظم الملفات نجدها ضمن خارج التخصص اما يوجه أصحابها الى الإدارة المعنية أو الاكتفاء فقط برفع توصيات للإدارة المعنية كل هذا يدل على الصلاحيات الغير كافية، كذلك بخصوص الحدود الموضوعية في رقابتهم هلى الإدارة و القضاة فهو مستثنى منها نفس الأمر في ما يخص الجانب العسكري فهي لا مجرد رفع التوصيات واقتراح الحلول للإدارة المعنية مهما كان توجهها، واحالة التقارير التي تتضمن نشاطه وعلاقاته وفق تجاوبات الادارة بالسلب أم بالايجاب الى الجهة المعنية بتعيينه.

وعليه فإن مجال الرقابة الإدارية للوسيط الاداري في الأنظمة الثلاثة تختلف بدرجات متفاوتة متدرجة هرمية من مجال واسع جدا في السويد إلى مجال ضيق إلى ضيق جدا تكاد تنعدم، بحسب ما تمليه الحدود الشكلية والموضوعية لممارسة الوسائل والصلاحيات بالتالي سياسة رسم الحدود والتضييق الممنهج من قبل السلطة المغربية والتونسية دليل على إبقاء هذا الجهاز على مستوى التنظيم، نظرا لعدم توافره على أدوات قانونية وعملية.

الخاتمة.

وفي الخاتمة العامة كحوصلة لما تم معالجته في دراستنا لموضوع دور مؤسسات الوساطة الادارية في تجربة كل من الوسيط الإداري في المغرب والموفق الإداري في تونس بالمقارنة بينهما وفق النموذج السويدي الأمبودسمان كنموذج رائد في هذا المجال، بعد إثبات فعاليته ومستوى أدائه في تجسيد مبادئ القانون من خلال رقابة التي تطل مختلف أجهزة الإدارة العامة في السويد وحتى القضاء والمؤسسة العسكرية إذ لعب هذا النظام نمطا مميزا داخل النسيج المؤسسي للنظم الحديثة، نظرا لسعي هذا النظام الرقابي في إعادة توازن العلاقة بين مؤسسات الدولة والإدارة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى إنصاف المواطنين في المجتمع من خلال الدفاع عن مصالح الأفراد وفق مبادئ إحترام والإمتثال لسيادة القانون ودون الحياد عنها، ومن خلال الإجابة عن إشكالية الدراسة التي تمحورت حول إستطاعة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) في حماية حقوق المواطن وتأكيد حقه بوجود إدارة رشيدة تركز مبادئ الحكامة الإدارية في كل من المغرب وتونس بناءً على النموذج السويدي؟ وفي خضم الإجابة على تساؤلنا توصلنا إلى نتيجة أساسية مفادها أن الوسيط الإداري في التجربة المغربية والتونسية تعترضهم العديد من الإشكالات والنقائص على المستوى التشريعي المؤسسي (قانونيا) يشتمل في نقص الترسانة القانونية بالأخص الموفق الإداري، وأما على الصعيد الممارساتي فإن كليهما يفتقران إلى محدودية الصلاحيات والوسائل مثل نظيرهم النموذج السويدي والتي إن توفرت مستقبلا ربما سيتمكن حينها في تكريس مبادئ الحكامة الرشيدة، ويمكن من خلالها أن يتحصل كل من المواطن المغربي والتونسي في أحقيتهم في وجود إدارة رشيدة تتصفه من التجاوزات والتعسفات الصادرة من المؤسسات الإدارية في الدولة، وهنا يمكن لنا من إثبات صحة الفرضية العامة من الدراسة والتي صغناها كالآتي: "إستحداث نظم الوساطة الإدارية (الأمبودسمان) كوظيفة رقابية على الجهاز البيروقراطي يكرس تطوير معايير الإدارة الرشيدة لمؤسسات وأجهزة الإدارة العامة في كل من المغرب وتونس، كنماذج صاعدة وذلك من خلال الإنطلاقة من المرجعية السويدية والذي ساهم بدوره في تجسيد مبادئ الحكامة كون اللجوء إليه يقوم على دعامتين أساسيتين ألا وهما تعزيز الشفافية، ومجابهة الخلل الوظيفي في الإمتثال إلى سيادة القانون". فمسألة إستحداث نظم الوساطة الإدارية من شأنه أن يكرس من سيادة القانون والشفافية المتوافر عليها في التجربة السويدية لكن لن نقول فشل التجربة المغربية والتونسية، بل نكتفي أنهما حديثا العهد بهذا النظام الرقابي مازلتا تفتقران للعديد من السمات التي يتوافر عليها النموذج السويدي ومن الممكن تقويمها وإصلاح من مستوى أدائها مستقبلا.

وما توصلت إليه الدراسة بخصوص ما تناولناه في الفصل الأول الخاص بـ **التعدد المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي**، وإستنتاجنا بأنه مهما تعددت المفاهيم المختلفة حول مؤسسات الوسيط الإداري باختلاف أسمائها وهياكلها والظروف المؤدية إلى إستحداثها، وبحسب حاجة كل دولة به فإنها في الأخير تصب كلها في تحقيق هدف مشترك هو تعديل من إنحراف الادارة عن ممارسة القانون و إصلاح علاقتها مع المتعاملين معها، فأهميته الوسيط مقرون بزيادة تقدم الدولة وتطورها كون الحاجة التي أدت إلى وجود مؤسسات الأمبودسمان نابعة من أن مؤسسات الدولة كالقضاء والإدارة لا تكفي ليشعر المواطن بالعدل والإنصاف في كل الأحوال فكان لابد من وجود وجهة ثالثة يخول لها الإمكانيات لتحقيق ذلك.

ومن خلال تعرضي لمباحث الفصل الثاني والمتعلق بـ **الادارة العامة في النظم الثلاث وفق المدخل الايكولوجي**، فقد توصلت إلى أستنتاج مفاده أن للقيام الوسيط الإداري بدوره على أكمل وجه ويساهم من تعزيز البناء الديمقراطي وترسيخ قيم الإدارة المواطنة في حالة ما إن توافرت لديه عوامل البيئة السياسية المناسبة في مناخ ديمقراطي يراعي مبادئ القانون ويصون حقوق الإنسان، وهنا يمكن إثبات صحة إفتراضنا بشأن البيئية السياسية المحددة لقوة أو ضعف أداء الوسيط الإداري في التجارب الدراسة "ربما يرتبط ضعف أداء الوسيط الإداري في المغرب وتونس ببيئة التنظيم السياسي والإداري والإطار التشريعي ومحدداتهما المختلفة".

ومن خلال دراستنا للبيئة السياسية في دول الدراسة توصلنا إلى أنه كلما كانت البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية ملائمة فإن عمل الوسيط الإداري كمؤسسة إدارية سيكون فعالا أكثر نظرا للدور الذي تلعبه البيئة في مستوى أدائه فكيف يعقل لنظم مازالت بعيدة عن الممارسات الديمقراطية ولا تراعي لمبادئ الحكمية كالشفافية والأداء والرقابة والعدالة والإنصاف ومعايير سيادة القانون أن يكون مستوى أدائه فعالا، أو أن يساهم في تعزيز الديمقراطية، بالتالي عندما يكون النظام السياسي مناخ ديمقراطي يراعى فيه مبادئ الحق والقانون وبيئة إجتماعية وثقافية خالية من الفساد والمحسوبية وكل الأمراض و العلل التي يخلفها الجهاز البيروقراطي لأن هذه العوامل تتميز دائما بالتغيير المستمر فالإختلالات الإجتماعية وكل المشاكل المنبثقة منها تتراكم بشكل تصاعدي إن لم يطبق الإصلاح في جميع الميادين وعلى مختلف المستويات، نظرا لمرودية هذا التفاعل الحاصل بين الإدارة وبيئتها بطريقة إيجابية مثلما رأينا في الإدارة العامة في السويد كل الظروف داعمة على وجود نظام قوي وفعال للرقابة على الإدارة بصفة عامة، بالأخص البيئة السياسية. وبذلك يصبح تأكيد الفرضية الثانوية الثالثة مرتبطا إلى حد كبير في تقوية تواجد ضمن المجتمع وضمن المكانة المؤسساتية "قوة الأمبودسمان (الوسيط الإداري) تكمن في وجوده ضمن بيئة ذات مناخ (سياسي وإقتصادي واجتماعي وثقافي)

داعما وليس مثبطا هدفه الأول حماية المواطن من تجاوزات الإدارة المنافي لمبادئ القانون وفق نطاق مؤسساتي وقانوني متسع وعلى درجة عالية من الإستقلالية الوظيفية والإدارية".

ومن خلال ما تم إستنتاجه في الفصل الثالث ب الإطار القانوني والتشريعي المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام المؤسساتي في النظم الثلاث، فقد توصلت إلى نتيجة أن الترسانة القانونية هي الضمانة الوحيدة والأساسية التي بها يستمد الوسيط الإداري قوته الرقابية، خاصة من حيث الجهة المسؤولة عن تعيينه، كذلك تعتبر آلية مهمة في تحقيق هدفه، فبعد دراستنا للجانب التشريعي للتجربة المغربية والتونسية ومقارنتها بالنموذج السويدي بعد إثبات أن قوة التشريع القانوني هي من تخول إستكمال تشييد الصرح المؤسساتي للدولة.

فأساس النجاح الذي لاقاه في السويد يعود بالدرجة الأولى إلى آلية إنتخابه كونها مؤسسة دستورية تابعة للبرلمان كل هذا كان سببا في توسع سلطاته، والصلاحيات الغير متاحة له في تجارب الدراسة يعود إلى الفراغ التشريعي، بالأخص التجربة التونسية.

وتوصلت كذلك من خلال علاقة الوسيط الإداري السويدي مع المواطن على بناء علاقة ثقة نظرا للنزاهة وللأهمية التي يوليها في المجتمع السويدي ضمان حق الأفراد من خلال العمل بجدية وصرامة أتيح له مصداقية في الدولة مع مؤسساتها ومع أفراد المجتمع، ولا يمكن أن تتواجد هذه العلاقة الثقة في المغرب وتونس إلا من خلال نظام ديمقراطي، وكذلك إشاعة ثقافة المواطنة لدى الفرد لكي يسترجع الثقة في المؤسسات الإدارية.

وفي إطار إستكمال الترسانة المؤسساتية القانونية التشريعية في مجال حماية وحفظ وصون حقوق المواطن، أن الوسيط في هذه التجريبتين لن يقوم بدوره الفعال إلا إذا توافر على آلية الإستقلالية الوظيفية والحصانة، فأداءه لوظيفته مقتصر على المكانة المؤسساتية التي يوليها له القائم على السلطة بالأخص هنا الموفق الإداري التونسي.

وفي الفصل الرابع والأخير ب المدخل الهيكلي والوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث توصلت فيه الى استنتاج عام يقوم على فكرة واحدة هي إمتداد للفصل الذي يسبقه فكان أداء الوسيط الإداري كما هو متوقع في على ما تضمنه من قوة دستورية في الإطار التشريعي فكلما كانت هناك وسائل قانونية وإدارية تؤدي بالضرورة إلى مخرجات واضحة لا تشوبها نقص أو غموض في الوظيفة الرقابية لهذه المؤسسة.

إن القوة الدستورية (دسترة مؤسسة الوسيط الإداري) هي عليها تبنى القوة السياسية والادارية، فالإستقلال القانوني يمكن من الإستقلالية الإدارية والوظيفية، والا سيبقى وضع أدائها على المستوى التنظيمي تحت وصاية السلطة الملك كنموذج الوسيط المغربي، أو لسلطة رئاسة الجمهورية كنموذج الموفق الإداري التونسي.

وفيما يتعلق بالنصوص القانونية والتشريعية لمؤسسة الوسيط الإداري في التجريبتين نجدتهما بعيدتا كل البعد عن التجربة السويدية بالرغم من أن مؤسسة الوسيط المغربي مدسترة لكن مهامها لا ترتقي بعد لصفة ما هو عليه النموذج السويدي، خاصة عندما رأينا إلى الوسائل والأساليب في الإجراء، وفي المهام المنوط له القيام بها خلال مساعي التوسط بين الإدارة والمواطن، وفي دراستنا حول المجال التدخل الثانوي والموضوعي بالرغم من وجود تشريعات إلا أنه لا يمتلك حتى صلاحية الرقابة، بل بعث إلا لمساعي الإنصاف والتوسط ورفع الإقتراحات والتوصيات. كما تتواجد مواد وتشريعات بها نقص مقصود في تحديد صلاحيات التي من خلالها تتحدد درجة رقابة الوسيط، مما يجعل هذه المؤسسة هي الأخرى تعاني من فراغ تشريعي مثلما هو عليه الحال مع الموفق الإداري في تونس الذي يفتقر لدسترة هذه المؤسسة وإفتقاره هو الآخر على العديد من التشريعات والقوانين المنظمة لعمله وصلاحياته.

وفي هذا السياق ينبغي الإشارة هنا أن نجاح مؤسسة الوسيط الإداري في تحقيق الحكامة الإدارية مرهون بتوفير وإتاحة الوسائل التي التي على أساسها يمكن قياس مستوى تدخلاته والإجراءات المتخذة في مساعي تخليق الإدارة الجيدة كل هذا رهين بالمقومات التي تعتمد عليها مختلف الصلاحيات المتواجدة بحسب كل بيئة إدارية، فعندما تتواجد مؤسسة الوسيط في نظام سياسي إن صح القول يفتقر إلى أسس النظام الديمقراطي وبضيق على المواطنة فكيف سيتمكن أو سيخول لهذا الجهاز (الوسيط الإداري) من الدفاع عن حقوق المواطن بالدرجة الأولى وكيف يمكن أن تطل رقابته كل أجهزة الإدارة العامة، بصفة تلقائية من مراقبته في إن كان هناك إمتثال لسيادة القانون أم أن هناك خرقا للقانون من قبل الإدارات، بالتالي فإن محاولة الإرتقاء بهذه المؤسسة مرهون بتوفر نظم أكثر ديمقراطية وجهاز إداري أكثر إنفتاحيه على بيئته الخارجية، وفي ضوء ما تم من إستخلاصه يمكن لنا من إثبات صحة فرضيتنا الأولى من خلال النتائج التي توصلنا إليها بعد المقارنة بين التجربة المغربية والتونسية وفق النموذج الأمبودسمان أن محاولة "تبني نظم الوساطة الإدارية (الأمبودسمان) من شأنه أن يكرس حقوق المواطن من تعسف وتجاوزات الإدارة من خلال الوظيفة الرقابية المتسلطة على الجهاز البيروقراطي، لكن هذا متوقف على درجة الصلاحيات الممنوحة له ووفقها يمكن قياس مدى فعاليته".

والى هنا يمكن القول بأن المقصود من الحكامة الإدارية وإرساء مبادئها بالأخص البحث في تمثيل سيادة القانون إلى جانب المسائلة والإنصاف والشفافية، يكون ذلك ضمن خطط وإستراتيجيات تضعها الدولة عند تبني نظام الوساطة الإدارية مراعية للبيئة السياسية والإجتماعية التي سيتواجد بها هذا النظام، فما يستوجب هو وجود جهاز إداري قادر على تطبيق الإصلاحات من الداخل، لأن بعث مؤسسة رقابية هي في الأساس تدخل ضمن خطط الإصلاح لمواكبة الساحة الدولية سمة ومعيارا، بالتالي لا يكفي فقط إنشاء واحداث نظم دون إستوفاء الشروط التي بعثت لتواجدها، فلا يمكن أن تأتي بنموذج وتعمل على تعطييه وتجريده من كل التقنيات والوسائل وتنتظر منه نتيجة ملموسة، فعملية الإهتمام بتنفيذ صلاحيات الوسيط الإداري تأتي في ضرورة البحث عن الوقت الملائم حول إشراك كافة فعاليات المجتمع في هذه العملية.

فأداء مؤسسات الوساطة الإدارية كما هو قائم عليه النموذج الغربي السويدي أصبح وجودها ضروري جدا نظرا للمهام التي تضطلع بها فالى جانب بثها في النزاعات بين الإدارة والمتعاملين معها وإيجاد نوع من التوازن في العلاقات بين الطرفين فإنها تقف على مشاكل الإدارة عبر تعميقها فيما يجري في دواليب الأجهزة الإدارية وعلى كيفية عملها وتقديمها لخدماتها، كما تقوم أيضا بتوجيه الرأي العام والمتعاملين مع الإدارة بشكل خاص. وبهذا يمكن أن تتحقق صحة فرضيتنا الثانوية الثانية والتي صغناها: "غالبا ما تكون الشفافية والمسائلة أولوية أساسية لعمل الوسيط الإداري في المغرب وتونس بناءً على النموذج السويدي كحتمية ضرورية في إنبعثات نموذج للإدارة المنفتحة والخاضعة للمسائلة مما يخلق في الأخير تعدد في آليات الرقابة على أجهزة الإدارة العامة وفي إعادة تجديد الثقة ورضا المواطن على أداء إدارته".

النتائج:

وختاما للخلاصة العامة نورد أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة:

➤ تكمن وظيفة (الوساطة) التي أحدثت من أجلها هذه النظم الرقابية أن تكون بالدرجة الأولى لتصحيح سلوك وأعمال الإدارة الصادرة منها قبل أن تكون سلطة أو التزام أو رقابة، لأنه لا يمارس السلطة بل يسعى من خلال السلطة بالبحث عن الخلل الوظيفي الإداري، من ثم العمل على تقويمه ومحاربة مختلف أشكال الظلم والتعسف والإستبداد في حق المواطن والمتعاملين مع الإدارة، والدفاع عن القيم والمبادئ حقوق المواطنين والأفراد داخل المجتمع.

➤ إستنتجنا أن الإرادة الفعلية التي يطمح لها الوسيط الإداري في التجربة المغربية والتونسية نجد

- إن الإدارة اليوم لا تنحصر فقط في الاستقبال والتوجيه والقرب الجغرافي بل هذا وحده لا يكفي، المسؤولية اليوم التي تقع على الإدارة هي محاولة التعديل من سلوكيتها والانفتاح على البيئة المتواجدة فيها مع تقبل كل سياسات الإصلاح من الداخل.
- تكمن وظيفة الوسيط الإداري في تصحيح السلوك وأعمال الإدارة الصادرة ، كون وظيفة التصحيح تعتبر هي الأقوى تهدف بالأخير الى حماية المواطن من التجاوزات الصادرة عن الإدارة أو السلطات العمومية، فعندما يتأكد الوسيط من وجود انحراف عن الالتزام بمبدأ القانون في ممارستها فله أن يدعوها الى التعديل من نفسها لكن هذا لن يتم في وجود صلاحيات تنحصر في الاقتراح والحلول ورفع التقارير.
- صحيح أن الوسيط الإداري لا يملك سلطة الالتزام بل السلطات العامة هي من تجبر الإدارة على الالتزام للتجاوب مع مؤسسة الوسيط ومساعدته بدلا من عرقلته على أداء مهامه ان صفة الإلزامية هنا ليست من وسيلة الوسيط على الإدارة بل هو يبحث عن الخلل ويصلحه.
- توصلنا إن أنه كلما تطورت القيم الديمقراطية وكانت عالية في الدولة كلما سهل عمل الوسيط وتفسر المرونة في الوساطة من خلال خضوع الادارة للنظام السياسي مثلما هو واضح في النموذج السويدي، وكلما كان النظام السياسي تسلطي وجهاز اداري مغلق كلما عقد من وظيفة الوسيط كون الادارة تخضع للسلطة وليس للشعب، كون مؤسسات الوسيط عبارة عن وظيفته ليست لرصد الأخطاء ومقاضاة الإدارة بقدر ما هي وظيفته تتسم بالتواصل والإصلاح ورقابة الاعمال، هدفها في الأخير رفع التظلم والغبن على المواطنين أفرادا أو مؤسسات.
- إن الصلاحيات الموكلة للوسيط الإداري في التجارب التي تطرقنا اليها تحقق الفعالية من خلال تأكيد دوره في الاسهام بالقضاء على سوء الإدارة داخل مؤسسات وأجهزة الدولة إلا ان وجهة نظرنا الخاصة حول دور الوسيط في المؤسسات الثلاث انما يتوقف على عدة امور اهمها حول القوانين المشرعة لعمل الوسيط نجدها متدرجة متفاوتة من بلد الى اخر كذلك تعاون الادارة والإسهام بحماية الحقوق الاساسية للمواطن بحيث تدخل في هذا الإطار شخصية الوسيط، وخبرته في مجال الوساطة، حتى التخصص يلعب دور، فليس كما أن يكون الوسيط رجل قانوني تقلد مناصب مختلفة في القضاء، كأن يكون أدائه كالرجل السياسي أو الاداري الذي ربما تخفى عليه العديد من التفاصيل القانونية عند مباشرة القضايا ومعالجتها واخيرا يقينه الراسخ في أهمية وظيفته.

- يعد الأمبودسمان من الوسائل البديلة التي اثبتت نجاحها في ممارسة مهمة الرقابة وخاصة النموذج السويدي كونه الرائد في مجال الوساطة وها هي دولة المغرب وتونس تحذو حذوه إلا انها لم تبلغ بعد درجات الاستقلالية والتأثير كونهما يعانيان من فراغ تشريعي ومن صلاحيات تحد من نطاق عملهم.
- إن علاقة الوسيط بالإدارة يتولد عنه ارتباط وثيق بها من خلال عامل الثقة المتبادلة بين المؤسسة والمصالح الإدارية كون ان العديد من المؤسسات تقتصر على المراسلات واللقاءات مع المسؤولين وقليلًا ما تلجأ الى التحري والبحث.
- الموفق التونسي هناك تجاوب أكبر مقارنة بالوسيط المغربي، بدليل تجاوب الإدارة معه بحسب قراءة وتحليل ما ورد لنا في التقارير السنوية التي يرفعها كل سنة خاصة عندما يتعلق الأمر بالشكاوى المتعلقة بالقضاء والمحاكم، صحيح أن درجة أدائهما بالتفاوت مقارنة بأداء الأمبودسمان السويدي لكن لا يعني أنهم قادرون على أداء مهمة الرقابة على الإدارة العامة مثل المستوى الذي يهدف اليه في الوساطة بين الادارة والمتعاملين معها وحماية حقوق وحريات المواطن.
- احداث مؤسسات الوساطة في المقام الأول هو دعم البناء الحقوقي في كل دولة من خلال ما تنشره هذه المؤسسات من ثقافة حقوق الانسان في مجال محدد ينحصر مجاله في العلاقات الإدارية اليومية القائمة بين المواطنين وأجهزة الإدارات المحلية والعمومية، بالمقابل يجب علينا أن نوضح في حالات قد يصعب على الوسيط الحصول على نتيجة ملموسة لذا سوف يكتفي الوسيط أن يطرح توصياته في التقارير الدورية أو السنوية.
- يشكل تواجد القيم الديمقراطية ضمن النظام السياسي والإداري في الدولة على تسهيل أداء الوسيط الإداري وتفسر المرونة في الوساطة من خلال خضوع الادارة للنظام السياسي مثلما هو واضح في النموذج السويدي وكلما كان النظام السياسي تسلطي وجهاز اداري مغلق كلما عقد من وظيفة الوسيط كون الادارة تخضع للسلطة وليس للشعب.

الاقتراحات:

- تختلف عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في علاقاتها مع الإدارة العامة من مجتمع ودولة على أخرى، وكل هذه العوامل هي من تحدد من مستوى أداء النظم الغدارية (الوسيط الإداري)، بالتالي لا بد من إعادة النظر لمستجدات ومتطلبات العوامل البيئية وفق معطيات وظروف كل دولة.
- ضرورة الإهتمام بالترسانة التشريعية والقانونية لمؤسسات الوساطة الإدارية في كل من التجربة المغربية والتونسية ومحاولة الإستفادة من الترسنة القانونية التي تقوم عليها مؤسسة نظام الأمبودسمان السويدي كونه نظام رقابي رائد في مجال الوساطة الإدارية في إطار النهوض وتطوير الإدارة الجيدة وفق مؤشرات ما تتطلبه الحكامة الإدارية خاصة في مراقبة الإمتثال لمبادئ القانون والعدالة والإنصاف والشفافية.
- لا بد من وجود علاقة التكامل والتعاون بين مؤسسات الوساطة الإدارية في تجربتي الدراسة خاصة مستوى علاقاته مع الإدارة العامة ومختلف السلطات الرسمية، بشأنه أن يساهم في إرتقاء هذه المؤسسات سمة ومعيارا.
- على الإدارة المغربية والتونسية العمل بشكل أكثر كثافة وعتخاذ كل التدابير التي تراعي من إعادة ثقة المواطن بمؤسساته الإدارية.
- ديمومة وإستمرارية أداء الوسيط الإداري المغربي والموفق الإداري التونسي يقتضي أن يكون هناك إستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية، وإمكانية حذو هذه التجربتين كما هو معمول في السويد وإرجاعها إلى سلطة لابرلمان كي تكون أكثر فعالية، وأداء لأنه ليس من المعقول أن تنشأ السلطة التنفيذية جهازا يكون مراقبا لأخطائها.
- ضرورة إصلاح القوانين التي تضبط مهام وعمل الوسيط الإداري في كلتا التجربتين نظرا لإفتقراهم للعديد من الأساليب والصلاحيات التي إن توفرت إليهم سيكون من أدائهم أكثر شفافية وأكثر فعالية، ومن الأمثلة على ذلك منح لهم صلاحية المبادرة الإستباقية والتلقائية في الرقابة على الإدارة.
- لقد أصبحت الإدارة العامة في النظم الحديثة، كالنموذج الإداري السويدي يتيح من الوصول إلى الوثائق والمعلومة وهي من بواصر تطبيق الشفافية، مما يتوجب على الإدارة في كلتا التجربتين أن تأخذ بعين الإعتبار مسألة تطبيق الشفافية في الوصول على الوثائق والمعلومة، مما يعزز في الأخير من وجود إدارة حديثة وجيدة قائمة على تطبيق مبادئ الحكامة الإدارية.

- ضرورة العمل على توجيه الرأي العام والمتعاملين مع الادارة بشكل خاص و هو ما لا تتوافر عليه مؤسسة الوساطة الادارية في هاته التجريبتين ان مسألة توجيه الرأي العام تتطلب مكتب اعلامي مهمته نشر ثقافة المؤسسة داخل المجتمع تستطيع أن تحدث farkا كبيرا، و أن يعرف المواطن أن هناك من يأخذ بحقه عندما يتعرض لسلوك غير قانوني في الادارة، اذ يبقى الرهان الأول والأخير للنهوض بمؤسسات الوساطة الإدارية، هو العمل أكثر على توعية المواطنين بوجود هذه المؤسسة نظرا لما توليه من أهمية والرفع عندهم من حس الدفاع عن حقوقهم اتجاه تجاوزات الادارة عندما يطالهم الظلم، حتى تترسخ لديهم مفهوم الادارة في خدمة المواطن قولا وفعلا.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ. المعاجم والموسوعات:

- ابن منظور ، معجم لسان العرب، بيروت: دار صادر، المجلد.12
- عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، (ج.1 ، بيروت: مركز الطباعة الحديثة، 1979)

ب. الكتب:

1. أحمد الخطيب، محمود. الإدارة: مدخل المنظمة، (مصر: الإسراء للطباعة، 2007).
2. الأقداحي، هشام محمود. التنظيمات الحزبية في الدول النامية (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2016).
3. ألموند، جابريل ايه. بنجهام باويل الإبن، جي. تر: عبد الله هشام. السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية (عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998).
4. بجك، باسل يوسف وآخرون. الدستور في الوطن العربي: عوامل الثبات وأسس التغيير (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006).
5. بدوي، أحمد موسى. تحولات الطبقة الوسطى في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013).
6. براهيمى، عبد الحميد. أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط5، 1991).
7. بكر، حسين محمد. ديوان المظالم والقضاء الإداري دراسة مقارنة (مصر: دار النشر مكتبة السعادة، 1992).
8. بلقزيز، عبد إله وآخرون. أزمة المعارضة السياسية العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001).
9. بلقزيز، عبد الإله. الدولة والسلطة والشرعية (بيروت: مكتبة مؤمن قريش، 2013).
10. بن حبيب الماوردي، أبى الحسن علي بن محمد. الأحكام السلطانية والولايات الدينية (الكويت: دار ابن قتيبة، 1989).

11. بن خلدون، عبد الرحمن بن محمد بن محمد بن الحسن. المقدمة، بيروت: دار القلم.
12. بن سليمان، رحمة، وآخرون. العنف والسياسة في المجتمعات العربية المعاصرة، (لبنان: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017).
13. بن عمرأوي، عبد الدين. أسس الشرعية السياسية واشكالية التحول الديمقراطي في البلدان المغربية تونس-الجزائر-المغرب (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021).
14. بن عمرأوي، عبد الدين. الشرعية الديمقراطية في الدول المغربية تونس-الجزائر-المغرب مظاهر التأزم ومتطلبات البناء (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021).
15. بندورو، عمر. النظام السياسي المغربي (الرباط: مؤسسة كونراد اديناور للطباعة، 2002).
16. بوحنية، قوي وآخرون. الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية في الدول المغربية (عمان: دار حامد للنشر، 2015).
17. تريون، جوران. تر: الياس مرقص. إيديولوجية السلطة وسلطة الإيديولوجيات (بيروت: دار الوحدة، 1982).
18. تكلا، ليلا، الأمبودسمان دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني (القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 1971).
19. ثابت، أحمد. التحول الديمقراطي في المغرب، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1994).
20. الجابري، محمد عابد. التعليم في المغرب العربي: دراسة تحليلية نقدية لسياسة التعليم في المغرب وتونس والجزائر (الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1989).
21. الجابري، محمد عابد وآخرون. التنمية البشرية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995).
22. الجابري، محمد عابد. الديمقراطية وحقوق الانسان (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط5، 2015).
23. الحسيناوي، محمد حسن كاظم. ضمانات حقوق الانسان في مرحلة التحري وجمع الأدلة: دراسة مقارنة (القاهرة: المركز العربي للنسر والتوزيع، 2018).
24. حمدي، عبد المنعم. ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة (بيروت: دار الشروق، 1983).
25. الحميري، باسم. التنمية الادارية الأدوات والمعوقات (عمان: دار حامد للنشر، 2012).

26. دال، روبرت. تر: علا أبو زيد. التحليل السياسي الحديث (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط5، 1993).
27. دخيل، محمد حسن. أنظمة الحكم في الوطن العربي دراسة مقارنة (بيروت: دار ومكتبة البصائر للنشر والتوزيع، 2014).
28. درويش، عبد الكريم. تكلا، ليلا. أصول الإدارة العامة (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1995).
29. دوفرجه، موريس. تر: جورج سعد. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للنشر، ط2، 2014).
30. ديكسون، جون. شيريل، روبرت. تر: سارة الديب. دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين: تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2014).
31. الربيعي، إسماعيل نوري. وآخرون. الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005).
32. رحمة، منى. السياسات الزراعية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000).
33. رشوان، حسين عبد الحميد أحمد. ثورات الربيع العربي مقارنة بالثورات العالمية (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2014).
34. الرياشي، سليمان وآخرون. دراسات في التنمية العربية الواقع والآفاق (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1998).
35. الزحيلي، محمد. قضاء المظالم في الفقه الاسلامي (دمشق: دار المكتبي للطباعة والنشر، ط2، 2016).
36. زيتوني، محمد. إدارة المرحلة الانتقالية ومسارات التحول والانتقال الديمقراطي في تونس ومصر 2011-2014 (الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2021).
37. سعد الدين، إبراهيم. وآخرون. أزمة الديمقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط3، 2002).
38. سلطاني، نجيب. معايير إجراءات التحري والاستدلال عن الجريمة بين القانون الوضعي والشرعية الإسلامية (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، 2014).
39. سلطاني، نجيب. معايير إجراءات التحري والاستدلال عن الجريمة بين القانون الوضعي والشرعية الإسلامية (الرياض: المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، 2014).

40. سمير، أمين. في مواجهة أزمة عصرنا (بيروت: مؤسسة النشر العربي، 1997).
41. السيد النجار، أحمد وآخرون. دولة الرفاهية الاجتماعية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005).
42. الشرفاوي، سعاد. الأحزاب السياسية أهميتها نشأتها نشاطها (مركز البحوث البرلمانية، 2005).
43. شريف، علي. الإدارة العامة النظرية والتطبيق، (بيروت: دار النهضة العرب، —).
44. الطاهر، خالد خليل. القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، 2009).
45. عاشور، احمد صقر. الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن (بيروت: دار النهضة العربية، 1979).
46. العاني، حسان محمد شفيق. الأنظمة السياسية الدستورية المقارنة (العراق: مطبعة جامعة بغداد، 1986).
47. عبد الرزاق خليل، أميرة. النظام السياسي التونسي بين التوجه العلماني وحركات الاسلام السياسي، (مصر: المكتب العربي للمعارف، 2015).
48. عبد الفضيل، محمود محمود. مشكلة التضخم في الاقتصاد العربي الجذور والمسببات (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1982).
49. العبد الله، مصطفى محمد. الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999).
50. عبد المجيد بكر، عصمت. مجلس الدولة (بيروت: دار الكتب العلمية، 2011).
51. العبودي، محمد بن ناصر. إلى جنوب الشمال بلاد السويد (الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 2002).
52. فؤاد عبد الله، ثناء. الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001).
53. فؤاد عبد الله، ثناء. آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997).
54. الفرقوري، معتز. النظام السياسي التونسي (تونس: مجمع الاطرش لتوزيع الكتاب المختص، 2020).
55. القيسي، مروان إبراهيم. موسوعة حقوق الإنسان في الإسلام الميسرة (دار الكتاب الثقافي، 2014).
56. الكاظم، صالح جواد. العاني، علي غالب. الأنظمة السياسية (بغداد: جامعة بغداد، 1990).

57. الكواري، على خلفية وآخرون، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 2002).
58. لبيهارت، آرنه. تر: حسني زينه. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد (بيروت: معهد الدراسات الاستراتيجية، 2006).
59. محمود محمد فتحي. الإدارة العامة المقارنة، السعودية: جامعة الملك سعود، 1975).
60. معارف، إسماعيل. مسارات التحول الديمقراطي في المنطقة العربية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013).
61. المنظمة العربية للتنمية. الإصلاح الإداري في تونس (القاهرة: إدارة البحوث والدراسات، 1995).
62. نجار، أحمد السيد. وآخرون. دولة الرفاهية الاجتماعية (مركز دراسات الوحدة العربية، 2005).
63. النصاروي، عباس. وآخرون. القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990).
64. نعمان، أحمد الخطيب. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (عمان: دار الثقافة، 2011).
65. الهرماسي، محمد عبد الباقي. المجتمع والدولة في المغرب العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 1992).
66. هلال، على الدين. مسعد، نيفين. النظم السياسية العربية قضايا الإستمرار والتغيير (لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002).
67. الهيتي، نعمان عطا الله. الرقابة على الحكومة دراسة دستورية مقارنة (سوريا: دار رسلان للطباعة والنشر، 2008).

ج. المقالات والتقارير والندوات العلمية:

❖ المقالات:

1. أجعون أحمد، "دور مؤسسة الوسيط في المنازعات الإدارية"، مجلة القضاء الإداري، العدد 7، المجلد 4 (المغرب: 2015).
2. أشركي، محمد. "المحاكم المالية وديوان المظالم الضمير المالي والضمير الانساني"، مجلة ديوان المظالم، العدد 2 (المغرب: 2005).

3. إسماعو، محمد. "البناء المؤسساتي لدولة الحق والقانون"، مجلة رسالة المحاماة، عدد خاص، (الرباط:2003).
4. الأعرجي، عبد الأمير عيسى. "ديوان النظر في المظالم ودوره في تحقيق العدالة"، آداب الكوفة، المجلد 1، العدد 28، (بغداد:2016).
5. أعلوان، فؤاد. الانتخابات والانتقال الديمقراطي في الدول المغاربية: المغرب الجزائر وتونس نموذجا، مركز القاهرة للدراسات وحقوق الانسان رواق عربي، العدد 2، المجلد 26 (القاهرة:2019).
6. أقاسم، عمر. وبكادي، مسعود. "التكامل الاقتصادي بين دول المغرب"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 8 (الجزائر: أبريل 2018).
7. أكحل، محمد. "الحكمة مقارنة نظرية"، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 3، (الجزائر:2021).
8. أيوب، الشيكرك. خلادي، زليخة. "واقع السياحة في المغرب وآليات تطويرها"، مجلة معارف للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 2، المجلد 2 (الجزائر:2021).
9. باجي، رشيد. "تحديث الادارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125 (المغرب: ديسمبر 2015).
10. بختي، العربي. "نظام المظالم الإسلامي وقضاء الاستئناف الحديث التلاقي والاختلاف"، مجلة الحكمة للدراسات الاسلامية ، المجلد ، 6، العدد 1، (الجزائر : 2019).
11. بعيطيش، يوسف. "تحديات ورهانات الدول النامية في ظل العولمة"، مجلة العلوم القانونية والسياسة، العدد 1، المجلد 10 (الجزائر:2019).
12. بلعيفة، أمين. زوامبية، عبد النور. "أزمة الشرعية في الانظمة السياسية العربية وانعكاساتها على الاستقرار الاجتماعي في المنطقة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1 (الجزائر:2019).
13. بن جدي، باية. ملاح، سعيد. "المشاركة السياسية كآلية تحقيق التنمية السياسية والممارسة الديمقراطية في الوطن العربي: المعوقات والحلول"، مجلة الحوار الفكري، العدد 14، المجلد 12 (الجزائر: 2017/12/15).
14. بن حمدون، سارة. "مفهوم حوكمة المؤسسات"، المجلة المتوسطة للقانون والإقتصاد، المجلد 3، العدد 2، (الجزائر:2018).

15. بن عمرأوي، عبد الدين. "أزمة بناء أنظمة سياسية قائمة على أسس الشرعية الديمقراطية و أثرها على التجربة التكاملية في المغرب العربي"، *مجلة مدارات سياسية*، العدد 4، المجلد 1 (الجزائر: مارس 2018).
16. بن عمرأوي، عبد الدين. "أسس شرعية الأنظمة السياسية المغربية"، *المجلة الجزائرية للسياسات العامة*، العدد 9 (الجزائر: فيفري 2016).
17. بن عيشى، بشير. بن عبيد، عبد الباسط. "التسيير العمومي الجديد: مدخل حديث لمعالجة أزمة التسيير العمومي"، *مجلة الحقيقة*، العدد 37 (جوان 2016).
18. بوارضي، لزهر. "جدلية الدين والسياسة وثنائية التداخل والتصادم"، *المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3*، العدد 9 (الجزائر: 2017).
19. بوجردة الياسين. "الحكم الراشد وتفعيل العدالة الاجتماعية في الوطن العربي"، *المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات*، العدد 3، المجلد 4 (الجزائر: 2021).
20. بوحفص، حاكمي. "الإصلاحات والنمو الاقتصادي في شمال إفريقيا دراسة مقارنة بين الجزائر-المغرب-تونس"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، العدد 7، المجلد 5 (الجزائر: 2009).
21. بودي، نبيلة، "الانتقال الديمقراطي في الدول المغربية، قراءة في الخلفيات، السياقات والنتائج"، *المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية*، العدد 1، المجلد 8 (الجزائر: 2017/6/10).
22. بوطويل، رقية. "الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والإختيار دراسة تجارب دولية"، *مجلة معهد العلوم الاقتصادية*، المجلد 24، العدد 1 (الجزائر: 2021).
23. جبر حاتم، علي لبيب. "نظام المفوض البرلماني في أوروبا: دراسة مقارنة"، *مجلة مصر المعاصرة*، المجلد 62، العدد 364 (القاهرة: 1971).
24. الحسن سيمو، "ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الانسانية المشتركة"، *مجلة ديوان المظالم*، العدد 5 (المغرب: 2004).
25. حشوف، لبنى. "أثر الأحزاب السياسية على الأنظمة الدستورية المعاصرة"، *مجلة الحقوق والعلوم السياسية*، العدد 7، (الجزائر: 2017).
26. خلوط، عواطف، عيسى، نبوية. "أثر السياحة على النمو الاقتصادي بدول المغرب العربي (الجزائر المغرب، تونس)"، *مجلة دراسات العدد الاقتصادي*، العدد 1، المجلد 18 (الجزائر: 2015).

27. خنيش، سنوسي. " الدراسات المقارنة في نجال الإدارة العامة بين المفهوم والإتجاهات الصادرة منظور بيئي سياسي، **مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية**، المجلد 5، العدد 2 (الجزائر: 2012).
28. خنيش، سنوسي. " المداخل المقارنة في دراسة الإدارة العامة"، **مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية**، المجلد 2، العدد 2 (الجزائر: 2009).
29. دبابش، عبد الرؤوف. "ازدواجية القضاء في النظام القضائي الاسلامي قضاء المظالم"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد 3، (الجزائر: 2009).
30. دندوقي. سمية، قاسم، ميلود. "التحليل المؤسسي لنظم الوساطة الإدارية دراسة مقارنة بين السويد والمغرب وتونس"، **دفاتر السياسة والقانون**، مجلد 13 عدد 1، (الجزائر: 2021).
31. الدين الجيلالي، محمد بوزيد. "التظلم الاداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم دراسة تحليلية نقدية"، **مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة**، العدد 1، المجلد 28 (السعودية: 2014).
32. الدين الجيلالي، محمد بوزيد. "التظلم الاداري في قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم دراسة تحليلية نقدية"، **مجلة الإقتصاد والإدارة**، المجلد 28، العدد 1 (2014).
33. راشد، العذبي مسعود، "الحكمة المالية والإدارية دراسة مقارنة بين المغرب وقطر"، **مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية**، العدد 47، (المغرب: 2022).
34. رضوان يحين خيرية. "تطور المدخل البيئي وإسهاماته في دراسات الادارة العامة المقارنة"، **مجلة الأثر للدراسات النفسية والتربوية**، المجلد 2، العدد 5 (الجزائر: 2022).
35. زرزار، العياشي. "من الحوكمة المحلية إلى الحوكمة الإلكترونية للإدارات المحلية"، **مجلة القانون والمجتمع**، المجلد 3، العدد 1، (الجزائر: 2015)، ص. 88.
36. زروقي، عدنان. بن عمراوي، عبد الدين. "تعثّر الإصلاح السياسي وتحديات البناء الديمقراطي للدولة في تجارب ما بعد الحراك: الدول المغاربية"، **مجلة الميدان للدراسات الرياضية والاجتماعية والانسانية**، العدد 7، المجلد 2 (الجزائر: 2019).
37. زريق، نفيسة. "التجربة الحزبية في المنطقة العربية: المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1 (الجزائر: 2019).
38. زيتوني، محمد. "إشكالية التحول الديمقراطي في الانظمة السياسية العربية"، **مجلة المعيار**، العدد 52، المجلد 24 (الجزائر: 2020).

39. ساعف، عبد الله. "مؤسسة الوسيط بين ولاية المظالم والأمبودسمان نافذة نحو الانتقال الديمقراطي المنشود بالمغرب"، *مجلة أبحاث*، العدد 56، المجلد 21 (المغرب: 2005).
40. سعدي، محمد. "مؤسسة الأمبودسمان: خصائصها ومقوماتها نموذج إسبانيا"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 36 (المغرب: 2001).
41. سعدي، محمد. "مؤسسة الأمبودسمان: خصائصها ومقوماتها نموذج إسبانيا"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 36 (المغرب: 2001).
42. السعيد، توفيق. "دور ديوان المظالم في تحديث الإدارة الترابية"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، المجلد 84، العدد 85 (المغرب: 2009).
43. سليمان، محمد. مرضي، مصطفى. "تجربة التحول الديمقراطي في تونس: فرص ومخاطر"، *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، العدد 2، المجلد 7، (الجزائر: 2021).
44. سيمو، الحسن. "ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الإنسانية المشتركة"، *مجلة ديوان المظالم*، العدد 1 (المغرب: 2004).
45. الشافعي، ميثم حسين. "وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة"، *مجلة العلوم السياسية والدولية*، العدد 22 (العراق: 2012).
46. شلق الفضل، علي. "عرض الكتاب: قضاء المظالم في العصر المملوكي"، *مجلة الإجتهد*، العدد 3، المجلد 1، (لبنان: 1989).
47. صايل، علي سلمان. "النظام السياسي في المملكة المغربية قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية"، *مجلة دراسات دولية*، العدد 53 (العراق: 2012).
48. الطاهر، خالد خليل. "الرقابة القضائية لضمان مبدأ الشرعية في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة"، *المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية*، العدد 8، المجلد 2 (عمان: 2012).
49. طواهر، عبد الجليل. "أهمية التحول الإلكتروني للخدمات في تحسين أداء الإدارة العمومية، التجربة التونسية نموذجاً"، *مجلة أفاق للدراسات والبحوث*، العدد 1 (الجزائر: 2018).
50. عائشة، عباس. "إشكالية التنمية السياسية والديمقراطية في دول المغرب العربي تونس نموذجاً"، *المركز الديمقراطي العربي*، (برلين: 2017).
51. العبادي، محمد. "قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم واحقاق العدل"، *المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية*، العدد 1، المجلد 5 (عمان: 2009).

52. عباس، عبد الرحيم عبد الباسط. "الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور جمهورية العراق" 2005، *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية*، العدد 1، المجلد 10 (بغداد: 2005).
53. عبد الله، لفائدة. بوعروج، لمياء. "استراتيجية التنمية السياحية في البلدان المغاربية: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، *مجلة التسيير والاقتصاد*، العدد 1، المجلد 1، (المغرب: 2019).
54. العبيدي، نبيل. "نظام الوساطة والمصالحة والتحكيم دراسة مقارنة"، *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، العدد 1، المجلد 5، (الجزائر: 2019).
55. العشوري، محمد فؤاد، "السيادة في المغرب: بين الشرعية الملكية والشرعية الديمقراطية"، *مجلة المستقبل العربي*، العدد 480 (بيروت: 2010).
56. العضايبة، سالم حمود أحمد. "الأمبودسمان وحاجة الأردن له"، *مجلة العلوم الإنسان والمجتمع*، العدد 3، المجلد 9 (الأردن: 2020).
57. العقابي، علي عودة. سهراب، جاسم محمد. "النظام البرلماني في السويد"، *مجلة العلوم السياسية والدولية*، العدد 21 (الجزائر: 2021).
58. العلوي، سليمان. "القضاء الإداري ومؤسسة ديوان المظالم أي علاقة؟"، *مجلة ديوان المظالم*، العدد 2، (المغرب: 2005).
59. فاتن مبارك. "التجربة التنموية في تونس الاشكالات والآفاق"، *دراسات في التنمية والمجتمع*، العدد 1، المجلد 2 (الجزائر: 2015).
60. فزاني، إبراهيم سعد الشاكر. "النخبة الحاكمة وازمة القرار السياسي في دول المغرب العربي"، *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، العدد 1، المجلد 7 (الجزائر: 2022).
61. فوكة، سفيان. "أزمات الدولة والمجتمع وأثرها على مسارات التحول الديمقراطي في شمال إفريقيا"، *الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية*، العدد 1، المجلد 13 (الجزائر: 2021).
62. فوكة، سفيان. "الاستبداد السياسي وأشكاله المعاصرة بحث في أسباب الاستدامة في المنطقة العربية"، *مركز المجدد للبحوث والدراسات*، (2021).
63. فوكة، سفيان. "الوهن الديمقراطي في العالم العربي: الدولة الهشة وممانعة التغيير"، *حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية*، العدد 1، المجلد 13 (الجزائر: 2020).
64. فونتير، عبد الإله. "مؤسسة ديوان المظالم مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، *مجلة ديوان المظالم*، العدد 1 (المغرب: 2004).

65. قاسي، فوزية. "المواطنة الديمقراطية في الدول العربي: الواقع والتحديات"، *مجلة القانون المجتمع والسلطة*، العدد 1، المجلد 5 (الجزائر: 2016).
66. قاضي، خلف الله. محمدي رياحي، رشيد. "التنمية في المغرب العربي بين تحديات الغخفاق ومحاولات الإصلاح"، *مجلة متون*، المجلد 11، العدد 4، (الجزائر: 2018).
67. قطب علاء، "دراسة مقارنة لنظام المفوض الرئاسي والبرلماني ووالي المظالم مع التطبيق على الحالة المصرية"، *دراسة إستراتيجية*، العدد 7، (مصر: 2017).
68. الكتاني، محمد. "قضاء المظالم في الإسلام بين الماضي والحاضر"، *دراسات وأبحاث مجلة ديوان المظالم*، العدد 5 (المغرب: 2004).
69. كعصيص خلاصي، خليفة. "النخب في العالم العربي: الواقع والأدوار"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، العدد 3، المجلد 10 (الجزائر: 2021).
70. لعرايبي، كريمة. "الإصلاح الإداري من منظور الإدارة العامة الحديثة: نظرة تحليلية ونقدية"، *مجلة البحوث السياسية والإدارية*، العدد 2، المجلد 2 (الجزائر: 2013).
71. مجدي عبد الحميد، شعيب. "المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الإدارة والمتعاملين معها: دراسة مقارنة للنظام السويدي والإنجليزي"، *مجلة الأمن والقانون*، المجلد 18، العدد 2 (القاهرة: 2010).
72. مدور، جميلة. "دور القضاء في مراقبة أعمال الإدارة في العهد الإسلامي"، *مجلة الاجتهاد القضائي*، العدد 3 (الجزائر: 2017).
73. مرسي، محمد محمد. "نظر المظالم منذ بداية العصر الاسلامي حتى نهاية العصر المملوكي في ضوء البرديات العربية"، *مجلة مركز الدراسات البردية*، العدد 2، المجلد 33 (القاهرة: 2016).
74. مستوري، محمد. "ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي الأمبودسمان دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي"، *مجلة البحوث والدراسات الإسلامية*، العدد 6 (الجزائر: 2013).
75. معروف، ضياء يوسف. رعد صالح، هادي. "مفهوم العدالة في الدولة العربية الإسلامية"، *مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية*، العدد 14، المجلد 6 (الجزائر: 2014).
76. معو، زين العابدين. حمايزية، راندة. "تجربة الإصلاح السياسي الدستوري في المغرب بعد 2011"، *مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي*، العدد 9 (الجزائر: 2018).
77. مقلد، حسين. "تجربة المفوض البرلماني ودورها في حماية المواطن من تعسف الإدارة"، *دراسات استراتيجية*، المجلد 7، العدد 21 (31 ديسمبر/كانون الأول 2007).

78. هاشم محمد، سري. فخري عمر، جيا. مجيد حميد، محمد. " الديمقراطية في الدول العربية بين النظرية والواقع"، مجلة كركوك للعلوم الانسانية، العدد 2، المجلد 2 (العراق: 2007).

❖ التقارير:

1. الأمم المتحدة. تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2022 (نيويورك: الكونغرس، 2022).
2. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2016 (نيويورك: المكتب الاقليمي للدول العربية، 2016).
3. الجمهورية التونسية. التقرير الوطني لتقييم برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية+20 (تونس: 2013).
4. صندوق النقد الدولي. الاندماج الإقتصادي في المغرب العربي مصدر للنمو لم يستغل بعد 2018 (واشنطن: 2018).
5. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. الطبقة الوسطى في البلدان العربية قياسها ودورها في التغيير، (الأمم المتحدة: الأسكوا، 2014).
6. منظمة الشفافية الدولية. تقرير حول دراسة النظام النزاهة الوطني لتونس (تونس، 2015).
7. منظمة الشفافية الدولية. تقرير مؤشر مدركات الفساد 2021 (برلين:ألمانيا، 2021).
8. المنظمة العربية لحقوق الإنسان. تقرير حول الانتقال إلى الديمقراطية في الوطن العربي بين الإصلاح التدريجي والفعل الثوري (القاهرة: 2011).
9. منظمة العمل الدولية للأمم المتحدة. تقرير نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة(لبنان: 2013).
10. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2016 (المغرب: 2016).
11. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2017 (المغرب: 2017).
12. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2018 (المغرب: 2018).

13. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2019 (المغرب: 2019).
14. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2020 (المغرب: 2020).
15. مؤسسة الوسيط الإداري. التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط الإداري برسم سنة 2021 (المغرب: 2021).
16. مؤسسة ديوان المظالم. التقرير السنوي المرفوع للملك في المغرب لعام 2010 (المغرب: 2010).
17. الموفق الإداري. التقرير السنوي الخامس والعشرون 2018 للموفق الإداري (تونس: 2018).
18. الموفق الإداري. التقرير السنوي السابع والعشرون 2020 للموفق الإداري (تونس: 2020).
19. الموفق الإداري. التقرير السنوي السادس والعشرون 2019 للموفق الإداري (تونس: 2019).
20. الموفق الإداري. التقرير السنوي الرابع والعشرون 2017 للموفق الإداري (تونس: 2017).
21. وزارة الاقتصاد والمالية. تقرير حول الدين العمومي لمشروع قانون المالية لسنة 2022 (المغرب: 2022).

❖ الندوات العلمية:

1. بن خليف، عبد الوهاب. "مظاهر التحول الديمقراطي في المغرب العربي"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3).
2. بن صالح حافظ. مساهمة الموفق الإداري في حماية حقوق المواطنين وصيانة مكاسبهم، الموفق الإداري سند لحقوق المواطن وتعزيز لمصادقية الإدارة، أشغال الندوة الأولى 17 ديسمبر 1997، (الجمهورية التونسية: 1998).
3. خليلي، أحمد. هاشمي، بريقل. "واقع البطالة واثرها على الفرد والمجتمع"، مداخلة حول ملتقى دولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، 2010.
4. سي البشير، محمد. "هل سيتجاوز المغرب العربي اشكالية امتناع العالم العربي عن التغيير والديمقراطية"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية غي الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3).

5. سيدهم، ليلي. "قراءة في أسباب التغيير السياسي في المغرب العربي وتداعياته على الجزائر وتونس"، أعمال الملتقى السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار المغاربية (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر).
6. لشهب، أحمد. "دور الإصلاحات السياسية في التحول الديمقراطي بالمغرب"، أعمال الملتقى الوطني السابع مسارات التجارب الديمقراطية في الاقطار العربية، (24/23 افريل 2014، جامعة الجزائر 3).
7. مصالح الموفق الإداري، الموفق الإداري سند لحقوق المواطن وتعزيز لمصادقية الادارة، اشغال الندوة الاولى 17 ديسمبر 1997، (الجمهورية التونسية: 1998).

د. الوثائق الرسمية:

❖ الدساتير:

- 1- المملكة المغربية، الدستور المغربي 1996.
- 2- المملكة المغربية، الدستور المغربي 2011.

❖ الأوامر:

1. الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم 1126 والمؤرخ في 5 جوان 1996، يتعلق بمشمولات الموفق الإداري وطرق عمله ويضبط التنظيم الإداري والمالي لمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 51.
2. الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم 2143 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992، يتعلق بإحداث خطة الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 84.
3. الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم 7 والمؤرخ في 18 جانفي 2022، يتعلق بإنهاء مهام الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 46.
4. الجمهورية التونسية. الأمر الرئاسي رقم عدد 374 لينة 2015 مؤرخ في 21 جانفي 2015، يتعلق بالمنح والامتيازات المخولة لأعوان المؤسسات العمومية الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية، العدد 10.
5. الجمهورية التونسية، الأمر الرئاسي رقم 1166 المؤرخ في 9 جوان 1997 ، يتعلق بتنقيح الأمر عدد 2143 لسنة 1992 المؤرخ في 10 ديسمبر 1993 والمتعلق بمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 84.

6. المملكة المغربية. الأمر رقم 1.11.19 المؤرخ في فاتح مارس 2011، يتعلق بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية، العدد 5922.
7. المملكة المغربية. الأمر رقم 1.11.25 المؤرخ في 17 مارس 2011، يتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية، العدد 5926.
8. المملكة المغربية. الأمر رقم 1.11.95 المؤرخ في 26 مارس 2012، يتعلق بالنظام الداخلي لمؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية، العدد 6030.

❖ القوانين والمراسيم:

1. الجمهورية التونسية. قانون عدد 21 المؤرخ في 14 فيفري 2002، المتعلق بإتمام القانون عدد 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993 المتعلق بمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 15.
2. الجمهورية التونسية. قانون عدد 51 المؤرخ في 3 ماي 1993، يتعلق بمصالح الموفق الإداري، الرائد الرسمي، العدد 35.
3. المملكة المغربية. قانون رقم 16-14 المؤرخ في 11 مارس 2019، المتعلق بمؤسسة الوسيط الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 6765.
4. الجمهورية التونسية. قانون عدد 16 والمؤرخ في 7 فيفري 2000، يتعلق بإتمام القانون 51 لسنة 1993 المؤرخ في 3 ماي 1993.

هـ. الدراسات غير المنشورة:

1. أحميمة، خالد. "إشكالية الديون السيادية الأوروبية إقتصاديات الدول العربية"، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، فرع إقتصاد دولي، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، 2019.
2. بن هنية، عيدة. "أثر العوامل التنظيمية على تطبيق الحكامة الإدارية" مذكرة ماستر تخصص علوم سياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2013.
3. بن هنية، مختار. "إستراتيجيات وسياسات التنمية الصناعية حالة البلدان المغاربية"، أطروحة دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008.

4. خنيش، سنوسي. "إدارة حماية البيئة في الجزائر"، أطروحة الدكتوراه، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية بالجزائر، الجزائر، 2005.
5. دندوقي، سمية. "حوكمة المياه كمقاربة لتحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر" مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2017.
6. سلامة فلاح، محمد الصالح. "الأحكام الفقهية المتعلقة بمحكمة المظالم دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القضاء الشرعي في كلية الدراسات الفقهية والقانونية قسم الفقه وأصوله، جامعة آل البيت، 2008.
7. شرفي، صفية. "تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي"، رسالة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012.
8. صحراوي، شهرزاد. "هيكلية التحول الديمقراطي في المنطقة المغاربية دراسة مقارنة: تونس الجزائر المغرب" رسالة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد لخضر، بسكرة، الجزائر، 2013.
9. عباس، عائشة. "إشكالية التنمية السياسية والديمقراطية في الدول المغرب العربي مثال تونس"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
10. عثمان داؤود محمد، عبد الله. "ديوان المظالم في الدولة الإسلامية ونظامه القانوني في السودان دراسة مقارنة"، أطروحة الدكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، السودان، 2008.
11. غزلان، سليمة. "علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، الجزائر، 2010.
12. غزلان، سليمة. "علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن عكنون، الجزائر، 2010.
13. قاسم، ميلود. "الوظيفة الرقابية لهيئة الوسيط الإداري دراسة حالة السويد، فرنسا، والجزائر"، رسالة الماجستير، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، الجزائر، 2001.
14. كليوات، السعيد. "تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامة الجزائرية 1962-2012"، أطروحة الدكتوراه، فرع تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، الجزائر، 2013.
15. كواشي، عتيقة. "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير تخصص علوم سياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010.

16. نشأت، عبد الفتاح. "الانتخاب والمعارضة في المغرب: بين التحول الديمقراطي وإستمرارية النظام السلطوي"، رسالة الماجستير في الديمقراطية وحقوق الانسان، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2009.

و. المواقع الإلكترونية:

1. _____. إختصاصات جديدة لوسيط المملكة لمواجهة تجاوزات الإدارة، (المغرب: 2013) في:

www.medias24.com

2. _____. سلم الرواتب والأجور في تونس، (تونس: 2022)، في:

<https://www.salaryexplorer.com>

3. ابادرين أحمد. هل هناك حاجة لمؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الانسان ؟، (المغرب: الحوار

المتمدن: 2011)، في: <http://www.m.ahewar>

4. أبو زيد عبد الرحمن عاطف. مسار التجربة التنموية في المغرب، (المغرب: المركز العربي للبحوث

والدراسات، 2019)، في: <http://www.acrseg.org/>

5. إشماعو محمد. البناء المؤسساتي لدولة الحق والقانون"، (المغرب: 2011/11/28)، في:

<http://maraji3-elondy.blogspot.com>

6. أوتاوي مارينا، تر: أحمد عيشة. تونس الأحزاب السياسية والديمقراطية في أزمة، (مركز ويلسون:

2021)، في: <https://bit.ly/2TGWXTe>

7. أورا ز رشيد. سياسات التعليم في المغرب، هل تصلح الدولة ما أفسدته الدولة، (مبادرة الإصلاح العربي،

أكتوبر 2017)، في: <https://www.researchgate.net/publication>

8. الباهي عبد الغني. الانتخابات التشريعية بالمغرب 2021 ونهاية القطبية الحزبية، (قطر: مركز الجزيرة

للدراسات، 2022)، في: <https://studies.aljazeera.net>

9. البكوري محمد. الحكامة الإدارية بالمغرب وبناء دولة الثقة، (المغرب: دار ناشري للنشر الإلكتروني،

11 كانون 1/ديسمبر 2016)، في: <https://www.nashiri.net>

10. بن موسى عبد الستار. إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: بين الوعود والموجود، (تونس: جريدة الأحد

التونسية، 9 ماي 2021)، في: <https://jdd-tunisie.com>

11. بن موسى عبد الستار. الموفق الإداري لا يتدخل في القضاء، (تونس: جريدة الأحد الإلكترونية،

2021/1/7)، في: <https://jdd-tunisie.com/a>

12. بن موسى عبد الستار. الإدارة التونسية مازالت تعاني من البيروقراطية المفرطة والتقاعس، (تونس: جريدة الشروق، 2021/01/30)، في: <https://www.alchourouk.com>
13. بنعليو، دور مؤسسة وسيط المملكة في تعزيز النموذج التنموي الجديد، (المغرب: الجريدة24، 2019/08/30)، في: <https://aljarida24.ma>
14. البنك الدولي. البنك الدولي في المغرب، (المغرب:2023) في: <https://www.albankaldawli.org>
15. البنك الدولي، إحصائيات البنك الدولي، WWW.WORLDBANK.ORG
16. بوكطب محمد، "الحكمة المبادئ والأسس"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، في: <https://revuealmanara.com/> (17/06/2023).
17. الترا تونس، أبرز معطيات تقرير الموفق الإداري لسنة 2017 (تونس: 10 يناير 2019) في: <https://ultratunisia.ultrasawt.com>
18. تكلا ليلا. الأمبودسمان ومؤسسات حقوق الانسان، العدد 127، (مصر: 30 سبتمبر 2003) في: <http://www.ahram.org.eg>
19. الجمهورية التونسية. النمو الاقتصادي الثلاثي الثاني من سنة 2022، (تونس: إحصائيات تونس 2022)، في: www.ins.tn
20. الجمهورية التونسية. مؤشرات التشغيل والبطالة للثلاثي الثاني من سنة 2022، (تونس: إحصائيات تونس، 2022)، في: <https://www.ins.tn>
21. زندي عمر. تعزيز الوساطة المؤسسية يشكل منحى للدفاع عن الحقوق وآلية لضمان أمن إداري (المغرب: الخبر اليقين جريدة الكترونية، 2017)، في: <https://bayanemarrakech.com>
22. زندي عمر، تعزيز الوساطة المؤسسية يشكل منحى للدفاع عن الحقوق وآلية لضمان أمن إداري (الخبر اليقين جريدة الكترونية) 11 مايو 2017، (المغرب)، في: <https://bayanemarrakech.com>
23. السبيطلي محمد. تعثر الانتقال الديمقراطي وصعوبات إقتصادية 2016-2017، (السعودية: دراسات المركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية، 2017)، في: <https://kfcris.com/ar/about>
24. السرجاني، راغب. ديوان المظالم في العصور الإسلامية، قصة الإسلام، 2010، في: <https://www.islamstory.com>

25. السعيدى فتحية ، تقييم ملتقى وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في تونس، (تونس: 2013)، في: <https://www.how-foundation.org>
26. الشابي علي. الاقتصاد التونسي بين الامكانات وهشاشة التوازنات العامة، المغرب العربي تعثر الإنتقال الديمقراطي وصعوبات اقتصادية حصيلة 2016-2017 (السعودية: دراسات مركز ملك فيصل للبحوث والدراسات الاسلامية، 2016)، في: <https://kfcris.com/ar/about>
27. قومان مناف . كيف بنت الدول الأسكندنافية اقتصادات برفاهية عالية؟، (نون بوست:2017)، في: <https://www.noonpost.com>
28. الكتاني محمد. قضاء المظالم في الاسلام بين الماضي والحاضر، (جريدة العرب الدولية الشرق الأوسط: 2000)، في: <http://archive.aawsat.com>
29. مجلة المختبر القانوني، التواصل بين الإدارة العمومية والمواطن، (المغرب: منشورات المختبر القانوني، 24 ديسمبر 2019)، في: <http://www.labodroit.com/>
30. مجموعة البنك الدولي، إحصائيات البنك الدولي في: <https://data.albankaldawli.org>
31. المركز السويدي للمعلومات SCA . رواتب رئيسة الحكومة والوزراء ليست الأعلى في السويد، (السويد: منشورات المركز، 2022) في: <http://www.sintersweden.com>).
32. مصالح الموفق الإداري التونسي في: <http://mediateur.tn> (2019/11/10).
33. مغراوي إبراهيم. مؤسسة الوسيط تعمل على حماية المواطنين من تعسف الإدارة ، (المغرب: هيسبريس الجريدة الالكترونية المغاربية)، في: <https://www.hespress.com>
34. المقرر الدراسي للمنازعات الادارية. أهم أنظمة الرقابة القضائية، المنصة البيداغوجية، (جامعة سطيف، 2019) في: <https://cte.univ-setif2.dz>
35. المملكة السويدية، موقع مؤسسة الأمبودسمان، في: <https://www.jo.se> (2020/12/09)
36. المملكة المغربية، المندوبية السامية للتخطيط المغرب، (المغرب: 2022)، في: <https://www.hcp.ma>
37. المملكة المغربية، وسيط المملكة مبدأ سيادة القانون والانصاف ، (المغرب، 2011)، في: <https://www.mediateur.ma/images>
38. مؤسسة الأمبودسمان. الأساس القانوني المحدث لمؤسسة الأمبودسمان، (السويد: 2012)، في: <https://www.jo.se>

39. مؤسسة الموفق الإداري. الأساس القانوني والتعريق بمؤسسة التوفيق، (تونس: 2021)، في:

<http://www.mediateur.tn>

40. المؤشرات الاقتصادية. المغرب، في: <https://www.Trandingeconomics.com>

41. المؤشرات الاقتصادية. مؤشرات الاقتصاد المغربي، في:

<https://ar.tradingeconomics.com/morocco/indicators>

42. الموقع الإلكتروني للإدارات المحافظة، معلومات حول السويد، (السويد: منشورات إدارات المحافظة)،

في (11/08/2021) <https://www.informationsverige.se>.

43. هشام محمود. الاقتصاد الإسكندنافي نموذج نجاح رغم الضرائب المرتفعة، (جريدة العرب الاقتصادية

الدولية، 2019)، في: <https://www.aleqt.com>

44. وزارة الإحصاء التونسية. المعهد الوطني للإحصاء، (تونس: 2022)، في: <https://www.ins.tn>

45. وكالة الأنباء الجزائرية. المغرب: مليارات من القروض. نظام المخزن يفرق المملكة في الديون والشعب

يدفع الثمن، (الجزائر: 2021) في: <https://www.aps.dz>

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

❖ باللغة الفرنسية

A. Articles:

1. Beigbeder, Yves. "L'Ombudsman des Nations Unies", *Annuaire français de droit international*, vol. 21, N.1 (Mai 1975).
2. Garant, Pagé H. "L'ombudsman: première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité", *Les Cahiers de droit*, vol. 23, no. 3, (1982).
3. Garner, J.F. "L'Ombudsman britannique", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 22, N.3, (Juillet 1997).

4. Lagelle, Anais. "Le défenseur des droits : un ombudsman à la française", *Revue juridique de l'Ouest*, vol.1, N.22 (2009).
5. Legrand André, "L'ombudsman Scandinave études comparées sur le contrôle de l'administration In", *Revue internationale de droit comparé*, vol.4, n.22 (1970).
6. Rodriguez, Yves. "Le défenseur du peuple ou l'ombudsman espagnol", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 34, N.4 (Octobre 1982).
7. Rousset, Michel." Administration et société au Maroc", *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, vol.16, N.15(1973).
8. Puget, M. Henry " Le contrôle de l'Administration : les systèmes classiques, l'Ombudsman et la Prokuratura", *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 17, N1, (Janvier 1965).

❖ باللغة الإنجليزية

A. Books:

1. Tero, Erkkilä. *Ombudsman as a Global Institution*, (Palgrave Macmillan Cham ,2020).
2. Barnett, Hilaire. *Constitutional and administrative law*, (London: Cavendish Publishing Limited, Fourth edition, 2002).
3. Chandler, J.A. *Comparative Public Administration*, (London and New York: Routledge, 2000).
4. Farazmand, Ali. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, (USA: Routledge, 2001).
5. Frahm, Michael. Boltzmann, Ludwig. *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions Mandates, Competences and Good Practice*, (International Ombudsman Institute, Springer: 2013).

6. Gregory, Roy. giddings, Philip. *The Ombudsman in Six Continents*, (International institutes of administrative science ILAS, 2000).
7. Hendriks. Lidström, Anders. Loughlin, John. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (oxford university Press: 2010).
8. Howard, Charles.L. *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations : A Legal Guide* (American Bar Association, 2010).
9. Killian, Jerri. Eklund, Niklas. *Handbook of Administrative Reform an International Perspective*, (Routledge: 2008).
- 10.Larry.B, Hill. *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, (Princeton University Press: 1976).
- 11.Martin, B.Guy Peters. *Tradition and public administration*, (UK: Palgrave Macmillan, 2010).
12. mackenney, Stephen, fallberg, lars. "Protecting patients' rights: a comparatives study of the ombudsman in healthcare, united kingdom: Radcliffe medical press, 2004).
13. Nemeth, Neil. *New ombudsmen in North America: assessing an experiment in social respensibility*, (Bloomsbury Academic: 2003).
- 14.Rief, c.Linda. *The ombudsman, good governance and the international human rights system*, (Springer: 2004).
- 15.Stadlmayer, G. Kucsko. *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realization of an idea*, (Australia: Springer, 2008).
- 16.Tsarouhas, Dimitris. *Social democracy in Sweden*, (New York: Tauris Academic Studies, 2008).
17. E., O. Eric ,S., L. Nancy . (2006). *Comparative public administration: growth, method, and ecology . Comparative public administration: the essential readings*. Netherlands: Elsevier.
18. Piere, john. *the oxford handbook of Swedish politics*,(United Kingdom: Oxford University Press, 2016).

19. Pollitt, Christopher. Colin, Talbot. Caulfield, Janice. Smullen, Amanda. *Agencies How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, (Palgrave Macmillan London, 2005).

B. Articles:

1. Najmul, Abedin. "Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification", *Administration & Society*, vol.43, N.8 (2011).
2. Ahlbeck Oberg, Shirin. Wockelberg, Helena "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies", *International Public Management Journal*, vol. 24, N. 3, (2021).
3. Anciaux, Alain."Unombudsmanen Belgique ?", *Distribution électronique Cairn*, vol.19 (1990).
4. Anderson, Stanley. "Judicial Accountability: Scandinavia, California & the U. S. A", *the American Journal of Comparative Law*, Vol. 28, No. 3, (Summer 1980).
5. Arkady, Ryabichenko. Marina, Shenderyuk. "The transformation of the Swedish political party system in the late 20th/early 21st century", *Baltic Region*, vol.3 (2013).
6. Asaad, Abdelmajid. Arrach, Abdeljabbar. Elhadjioui, Najib. "The Public administration and democratic transformation in Morocco - the public service and the need for accommodating the requirements of the Constitution of 2011", *Journal of Political and Social Studies*, vol.1, N.1 (January 2015).
7. Auel, Katrin. "Doing Good, but Reluctant to Talk about It: The Swedish Riksdag and EU Affairs", *European Policy Studies*, vol.1, N9 (august 2018).
8. aufrecht, S.E."the ombudsman office", *public administration and public policy* , vol. 2, N.2 (2009).
9. Bernard Michael Ortwein II, "The Swedish legal system: An introduction", *Indiana International and Comparative Law Review*, vol. 13, N.2 (2003).
10. Bexelius Alfred, the Swedish Ombudsman", *the University of Toronto Law Journal*, vol.17, No.1 (1967).
11. Berggren, Niclas. Jordahl, Henrik. Stern, Charlotta. "The political opinions of Swedish social scientists", *Finnish Economic Papers*. Vol.22, N. 2 (autumn 2009).
12. Blanc-Noel, Christopher Nathalie. "Resolving the dilemma between quality and liberty: the Swedish political", *Eastern Journal of European Studies*, vol. 4, N.1 (2013).

13. Bergström, Hans. "Sweden's politics and party system at the crossroads", *West European Politics*, vol.14, N.3, (2007).
14. Chimère Diaw, Mariteuw. "Ombudsmen, People's Defenders and Mediators Independence and administrative justice in state transformation", *Comparative Case Study*, 2008.
15. Clark, David. "The ombudsman in Britain and France: A comparative evaluation", *West European Politics*, vol.7, N.3 (1984).
16. Ehn, Peter and the others, "Swedish Bureaucracy in an Era of Change Governance", *Administration and Institutions*, vol. 16, N. 3, (2003).
17. Elgenius, Gabriella. Rydgren, Jens. "The sweden democrats and the ethno-nationalist rhetoric of decay and betrayal", *Sociologisk Forskning*, vol.54, N.4, (2017).
18. Francesco Tamburini, "The Role and Development of the Ombudsman System in the Maghreb A 'Measure' of Democracy", *Journal of Asian and African Studies*, vol.1, issue.7 (November 2019).
19. Garner J.F," L'Ombudsman britannique", *Revue internationale de droit comparé*, (Vol. 22, N°3, Juillet septembre 197)
20. Gellhornt, Walter. "The Swedish Justitieombudsman", *The Yale Law Journal*, vol. 75, N.01, (November 1965).
21. Hajdari, Enika. "Ombudsman historical views", *European Scientific Journal*, vol.1, N.1 (February 2014).
22. Hans Bergström, Sweden's politics and party system at the crossroads, *West European Politics*, 2007..
23. Houdret, Annabelle. Harnisch, Astrid. "Decentralisation in Morocco: a solution to the Arab Spring", *The Journal of North African Studies*, vol. 24, N.6 (2019).
24. Ingemar Elander ,Stig Montin, DECENTRALISATION AND CONTROL: central-local government relations in Sweden, *Policy and Politics*, Vol. 18 No.3 (1990),
25. Jagerskiold, Stig. "The Swedish ombudsman", *law review*, vol.109, N.7 (1961).
26. Joshi, Devin, Navlakha, Neha "Social Democracy in Sweden", *Economic and Political Weekly*, (Vol. 45, N. 47 (NOVEMBER 2010).
27. Kuhlmann, Sabine. "Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany", *International Review of Administrative sciences*, Vol.76, N.2, (2010).
28. Klasnja, Marko Tucker, Joshua A. "The economy, corruption, and the vote: Evidence from experiments in Sweden and Moldova", *Electoral Studies*, vol.32 (2013).

29. Lindvall, Johannes. And the others. "Sweden's Parliamentary Democracy at 100", *parliamentary Affairs*, vol.73, N.3 (2020).
30. Lindvall, Johannes. Bo Rothstein, "Sweden: The Fall of the Strong State", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 , No.1,(2006),
31. Metcalf, Michael F. "The first modern party system: Political parties, Sweden's Age of liberty and the historians", *Scandinavian Journal of History*, vol.2, N.4 (1977).
32. Meidner, Rudolf. "Why did the Swedish model fail", *socialist register*, vol.29, (Mars1993).
33. Götze, Michael. "the Danish ombudsman a national watchdog with European reservations", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol.1, N.28 (2009).
34. Orfield, Lester B. "The Scandinavian ombudsman", *Administrative Law Review*, Vol. 19, No.1, (November 1966).
35. Remac, Milan. "Standars of ombudsman assessment: A new normative concept", *Utrecht Law Review*, Vol 9, N.3 (July 2013).
36. Rosenthal, Albert H. "The Ombudsman-Swedish Grievance Man" ,*Public Administration Review*, Vol. 24, N.4 (Dec 1964).
37. Rowat, Donald C. "The New Ombudsman Plans in Western Europe", *sage journals*, vol.46, Issue 2, (June 1980).
38. Küchen, Thomas. Pertti Nordman, "Performance Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, N.01, (2008).
39. toksoz, Fikret. "good governance improving quality of life", *Pakistan Administrative Review*, vol.3, N.2 (2019).
40. Tamburini, Francesco. "The Role and Development of the Ombudsman System in the Maghreb A 'Measure' of Democracy", *Journal of Asian and African Studies*, vol.54, issue.7, (November 2019).

C. Conferences:

1. Bauhr Monika, and the other. "Perceptions of Corruption in Sweden", *Working Paper: the quality of government institute*, Department of Political Science, University of Gothenburg, Sweden, April 2010.
2. Bengt, Jacobsson. Göran, Sundström. "Governing State Agencies Transformations in the Swedish Administrative Model", *Working Papers Conference in the section about Regulation and Governance*, 6-8/09/2007, Pisa.

3. Dennis A. Rondinelli, "government serving people: the changing roles of public administration in democratic governance" : in 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna: United nation, 26-29 June 2007.
4. Diamandouros, Nikiforos. "Legality and good administration: is there a difference", *speech during Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking Good Administration in the European Union'*, Strasbourg: France, 15 October, 2007.
5. Iraki, Moulay Mhamed. "Wali al Madhalim (Ombudsman), Morocco, In the Kingdom of Morocco: Readings in the Islamic Model of Ombudsman, conferences papers Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, Stockholm Friday, June 12, 2009.
6. Mikuli, Piotr. "Ombudsman Institutions and the Judiciary in Sweden and Finland", *paper builds upon a research project financed by the National Science Centre, Poland*, 6 /4, 2017.
7. Office of the Secretariat, National Conference of State, The State Legislature: Winds of Change, Legislative Leaders, 1967.
8. Park, Sang-Chul. "Swedish economic integration into the european union as a latecomer: policy recommendations for Asian economic integration", *working paper Asian Development Bank Institute*, Tokyo, May 2020.
9. Popescu, Iulia Cristina. "Civil service at a glance a Comparative Study Case Between Romania and Sweden", *conferences papers Meeting DETAILS of Conference Program for the 17th NISPA cee Annual Conference*, Montenegro, May 14, 2009.
10. Wieslander Blücher, Caroline. "the Swedish equal opportunities ombudsman promotion of gender equality through legislation and monitoring", *Paper to International Seminar on Gender Equality Ombud Offices in Europe*, San Sebastian, September, 2007.

D. Unpublished studies:

Thesis:

1. Andersson, Staffan. "Corruption in Sweden exploring danger zones and change", doctoral thesis, Umea University, Department of Political Science, Sweden, Umea, 2002.
2. Beck, Sherman Andrew. "Curriculum and Supervision, The Ombudsman Concept In Higher Education: Administrative Theory and Model Building", the degree of Doctor of Education, university of Montana, USA, 1976.
3. Hudson, Christine. "Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain, thesis for the degree of Doctor of Philosophy", Sweden: the University of Umea, Department of Political Science, 1993.
4. Janzen, Fred G. "A historical study of the campus ombudsman in United States higher education", For the degree of Doctor, Faculty of Texas Tech University in Partial Fulfillment, USA May, 1971.
5. Lundgren, Fred. "The Riksdag's Ombudsman An examination of the JO's supervisory activities and the independence of the courts, from a constitutional perspective", Master's thesis In Public Law, Ulrik Von Essen, Stockholm, 2014.
6. Mahito, Shindo. "the environmental ombudsman and administrative decision making, an assessment of its suitability for Japan", thesis degree of doctor of philosophy in Law, Macquarie Law School, university Sydney, Australia, 2013.
7. Osipova, Elena. "birth development and progressive institutionalization of the ombudsman in the Russian legal and political system" thesis degree of doctor of Law of economics and industrial relations: specialization Law and economics - law and economics , Alma Mater Studiorum University of Bologna, 2013

E. ELECTRONIC RESOURCES:

1. 'The book of the ombudsman human rights', Spanish, 2015, p.196
(<https://www.defensordelpueblo.es>) accessed June 15, 2020.

2. Bengtsson, Hakan A. "The Swedish Model Conflict or Consensus", international policy analysis, November 2013 (<https://library.fes.de/pdf-files/id/10338.pdf>) accessed 10/10/2022.
3. Bergman, Elin. "ombudsman institutions", Workshop on the role of check and balance institutions, Caserta, Italy, April 28-30, 2014, p.8 (<https://docplayer.net>), accessed June 15, 2021.
4. Dehlin, Jörgen. "The Swedish model", Report democracy and participation, Malmö, September 2017, (<https://urbact.eu>) accessed July 4, 2022.
5. European institution. "Speech speaker Jacob soderman", Belgium: 1999, in (<https://www.ombudsman.europa.eu/fr/speech/en/370>) accessed July 26, 2021.
6. Gottehrer, Dean M. "Former President 'United States Ombudsman Association", Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institutionlenary Session II: Developing the Working Methods and Tools of the Ombudsman, 2012, (<https://www.theioi.org>) accessed July 30, 2020.
7. Jo institution. "Histoory of ombudsma", Sweden: Jo publication 2002, in (<https://www.jo.se/en/About-JO/History/>), accessed July 25, 2021.
8. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2016", Sweden: 2016, (<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2015-16>) accessed June 15, 2021.
9. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2017", Sweden, 2017(<https://www.jo.se/app/uploads/2023/03/annual-report-jo-2016-17>) accessed June 15, 2021.
10. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2018", Sweden, 2018 (<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2017-18>) accessed June 15, 2021.
11. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2019", Sweden, 2019 (<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2018-19>) accessed June 15, 2021.
12. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2020", (Sweden: 2020, (<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2019-20>) June 15, 2021.
13. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2021", Sweden, 2021(<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2020-21>) accessed June 15, 2021.
14. Jo institutions. "Annual report of the parliamentary ombudsman in 2022", (Sweden: 2022, (<https://www.jo.se/app/uploads/2021/03/annual-report-2020-21>) accessed June 15, 2021.

15. Molander, Per. Nilsson, Jan-Eric. Schick, Allen. "Does Anyone Govern? The Relationship between the Government Office and the Agencies in Sweden", Report from the SNS Constitutional Project, Stockholm, April 2002 (<https://www.researchgate.net>) accessed June 15, 2021.
16. Nathalie Tapper, "Standing and operational space of non-governmental organizations in contributing to respecting and promoting fundamental rights in EU Member States", Sweden 2017,(<https://www.riksdagen.se/en>), accessed July 23, 2022.
17. Riksdag, Sveriges. "The Constitution of Sweden: the fundamental laws and riksdag act", Stockholm, Sweden, 2012 (www.riksdagen.se) accessed April 15, 2021.
18. Swedish international development cooperation, "Participation in Democratic Governance Good Governance ", 2003, (<https://www.sida.se>) accessed June 29, 2023.

الفهرس العام

المحتويات:

الإهداء.....

كلمة شكر وتقدير.....

مقدمة:..... أ-ك

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام الأمبودسمان (الوسيط الإداري) ومتطلبات البعد البيئي.....1-54

المبحث الأول: السبق الإسلامي في إستحداث الوسيط الإداري (نظام المظالم).....1

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لنظام المظالم.....2

المطلب الثاني: تركيبة ديوان المظالم ومجالات تخصصه.....3

المطلب الثالث: نظام المظالم بين المرجعية الدينية وثنائية السلطة السياسية.....6

الفرع الأول: التأصيل الشرعي لنظام ديوان المظالم.....6

الفرع الثاني: التأسيس الديني والسياسي لنظام المظالم.....7

الفرع الثالث: نظام المظالم بين القيم الإسلامية والتطور التاريخي.....11

المبحث الثاني: النموذج الغربي كأسبقيّة مؤسسية لنظام المفوض البرلماني (الأمبودسمان) من خلال

النظام السياسي ومبادئ حقوق الانسان.....17

المطلب الأول: الخلفية التاريخية حول نشأة نظام الأمبودسمان السويدي.....17

المطلب الثاني: السوابق المؤسساتية في إنشاء نظام الأمبودسمان السويدي.....20

1- مؤسسة. (JK Justitie Kansalar).....20

2 - مؤسسة. (JO(Justitie Ombudsman).....23

المطلب الثالث: أهم العوامل المساهمة والمصاحبة في تطور نظام الأمبودسمان السويدي.....26

الفرع الأول: العامل التاريخي والسياسي المساهم في نجاح نظام الأمبودسمان.....27

الفرع الثاني: العامل الإجتماعي والثقافي المساهم في نجاح النموذج السويدي.....29

المبحث الثالث: المدخل العبر ثقافي في إنتقال نموذج الأمبودسمان وتعدد صورته.....30

المطلب الأول: الدوافع الأساسية وراء الإنتشار العالمي للأمبودسمان السويدي.....30

المطلب الثاني: المراحل التاريخية حول إنتشار الأمبودسمان السويدي.....33

الفرع الأول: التصنيفات المختلفة حول تعاقب أجيال مؤسسة الأمبودسمان.....	34
الفرع الثاني: النماذج المختلفة لمؤسسات الأمبودسمان وتعددتها.....	37
إنتقال تجربة الأمبودسمان للدول الأسكندينية، الظروف وعوامل النشأة.....	37
إنتشار الأمبودسمان على النسق الأسكنديني وأهم النماذج.....	41
إمتداد نموذج الأمبودسمان للدول النامية (تونس والمغرب انموذجا).....	47
1.3 تجربة الوسيط الإداري المغربي (ديوان المظالم سابقا).....	47
2.3 تجربة الوسيط الإداري التونسي (الموفق الإداري).....	49

الفصل الثاني: الإدارة العامة في النظم الإدارية للتجارب الثلاث وفق المدخل الإيكولوجي..... 55-131

المبحث الثاني: طبيعة الإدارة العامة في النظم الثلاث بين الأزمة والإصلاح:.....	54
المطلب الأول: الملامح الرئيسية للإدارة العامة في السويد.....	54
الفرع الأول: خصائص ومميزات النموذج الإداري السويدي.....	54
الفرع الثاني: الهيكلية الإدارية للإدارة السويدية.....	56
الفرع الثالث: الإصلاح الإداري في السويد وتطبيق الإدارة العامة الجديدة.....	57
المبحث الثاني : تأثير الإدارة العامة بالعوامل البيئية المختلفة في النظم الإدارية الثلاث.....	59
المطلب الأول: المتغيرات والعوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة.....	60
الفرع الأول: البيئة السياسية للإدارة السويدية.....	60
مؤشر أيديولوجية الدولة وشكلها.....	61
مؤشر الإستقرار السياسي.....	67
مؤشر المشاركة السياسية ومستوى الديمقراطية.....	68
الفرع الثاني: البيئة السياسية للإدارة المغربية و التونسية.....	72
1. من حيث أيديولوجية الدولة (النخب الحاكمة وشرعية النظام السياسي).....	72
من حيث مستوى الإستقرار السياسي.....	80
من حيث طبيعة المشاركة السياسية ومستوى الديمقراطية:.....	82
المطلب الثاني: المتغيرات والعوامل الإقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة.....	97
الفرع الأول: تركيب الهيكل الاقتصادي:.....	97

أ. تركيب هيكل الإقتصاد السويدي:	98
ب. تركيب هيكل الإقتصاد المغربي والتونسي.....	100
الفرع الثاني: نوعية النظام الاقتصادي المتبع في كل دولة:.....	102
أ. نوعية نظام الإقتصاد السويدي.....	102
ب. نوعية نظام الإقتصاد المغربي والتونسي.....	104
الفرع الثالث: من حيث مستوى توزيع الثروة والدخل.....	107
أ. توزيع الثروة والدخل في السويد.....	107
ب. توزيع الثروة والدخل في المغرب وتونس.....	109
المطلب الثالث: المتغيرات والعوامل الاجتماعية والثقافية المؤثرة على الادارة العامة.....	115
الفرع الأول: العوامل الاجتماعية المؤثرة على أداء الإدارة العامة.....	116
1. العوامل الاجتماعية المؤثرة على أداء الإدارة العامة في السويد.....	116
2. العوامل الاجتماعية المؤثرة على أداء الإدارة العامة في المغرب وتونس.....	118
الفرع الثاني: العوامل الثقافية المؤثرة على الإدارة العامة.....	123
1. العوامل الثقافية المؤثرة على أداء الإدارة العامة في السويد.....	123
2. العوامل الثقافية المؤثرة على أداء الإدارة العامة في المغرب وتونس.....	124

الفصل الثالث: الإطار التشريعي القانوني المنظم لمؤسسات الوسيط الإداري ومكانته في النظام

المؤسساتي.....132-197

المبحث الأول: الطبيعة القانونية المحدثة لمؤسسات الوسيط في دول محل الدراسة.....132

المطلب الأول: التجسيد الدستوري لمؤسسة الأمبودسمان السويدي 130

المطلب الثاني: الأساس القانوني والدستوري المحدث للوسيط المغربي.....131

المطلب الثالث: موقع الموفق الاداري في النظام القانوني التونسي.....133

المبحث الثاني: الإطار الهيكلي و الإداري للوسيط الإداري في النظم الثلاث.....136

المطلب الأول: التنظيم الإداري لمؤسسات الوسيط الإداري في النظم الثلاث.....136

الفرع الأول: كيفية الإنتخاب(التعيين) ومدة العضوية، والعزل من المنصب.....136

1 .آلية تعيين الأمبودسمان السويدي.....137

2 .آلية تعيين الوسيط الإداري في المغرب وتونس.....139

الفرع الثاني: معايير إنتقاء منصب الوسيط الإداري.....141

متطلبات التأهيل الواجب توافرها في الأمبودسمان (المفوض البرلماني) السويدي.....141

شروط إختيار الوسيط الإداري في المغرب وتونس:.....143

الفرع الثالث: آلية العزل من المنصب.....144

كيفية إنهاء مهام الأمبودسمان (المفوض البرلماني) السويدي.....145

عزل الوسيط الإداري من منصبه في المغرب وتونس.....145

الفرع الرابع: الإستقلالية (السياسية-الإداري) والحصانة البرلمانية.....146

1.آلية إستقلال الأمبودسمان وحصانته البرلمانية.....147

2.إستقلالية الوسيط الإداري المغربي والتونسي.....148

المطلب الثاني: الهيكلية المؤسساتية للوسيط الإداري في النظم الثلاث.....150

الفرع الأول: من حيث الموارد البشرية.....150

1 .التنظيم الهيكلي للأمبودسمان السويدي.....150

2 .التنظيم الهيكلي لمؤسسة الوسيط في المغرب وتونس.....151

الفرع الثاني: من حيث الموارد المالية المخصصة للوسيط الاداري في النظم الثلاث.....156

المبحث الثالث: مكانة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) في النسيج المؤسساتي للدول الثلاث.....162

المطلب الأول: علاقة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بالسلطات الدستورية الثلاث.....163

الفرع الأول: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التشريعية (البرلمان).....163

1. علاقة الأمبودسمان (الوسيط الإداري) بالسلطة التشريعية؟.....163

2. علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التشريعية في كل من المغرب وتونس.....166

الفرع الثاني: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة التنفيذية (الحكومة).....168

1. علاقة الأمبودسمان السويدي بالسلطة التنفيذية (الحكومة).....169

2. علاقة الوسيط بالسلطة التنفيذية في المغرب وتونس.....170

الفرع الثالث: علاقة الوسيط الإداري بالسلطة القضائية (القضاء - المحاكم).....173

1. علاقة الأمبودسمان السويدي بالسلطة القضائية (المحاكم).....173

2. علاقة الوسيط الإداري بالقضاء في المغرب وتونس.....176

المطلب الثاني: علاقة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بالإدارة والمواطن في النظم الثلاث.....179

الفرع الأول: علاقة الوسيط الإداري (الأمبودسمان) بالإدارة.....179

1. علاقة (الأمبودسمان) السويدي بالإدارة.....179

2. علاقة الوسيط الإداري بالإدارة وعلاقة الإدارة بالمواطن في كل من المغرب وتونس.....182

الفرع الثاني: علاقة الوسيط الإداري بالمواطن في الدول الثلاث.....186

1. علاقة الأمبودسمان بالمواطن في السويد.....186

2. علاقة الوسيط بالمواطن في المغرب وتونس.....187

الفصل الرابع: المدخل الهيكلي الوظيفي للوسيط الإداري في الدول الثلاث.....196 - 251

المبحث الأول: المجال الوظيفي للوسيط الإداري في التجارب الثلاث.....193

المطلب الأول: مجال تدخلات الوسيط الإداري و نطاق صلاحياته في الدول الثلاث.....	193
1. مهام المفوض البرلماني(الأمبودسمان) ونطاق صلاحياته.....	194
2.صلاحيات الوسيط (الموفق)الإداري في المغرب وتونس.....	197
المطلب الثاني: صلاحيات خارج نطاق صلاحيات الوسيط الإداري في التجارب الثلاث.....	200
الفرع الأول: مهام خارج إختصاص (الأمبودسمان) السويدي.....	200
الفرع الثاني: صلاحيات خارج إختصاص الوسيط الإداري في المغرب وتونس.....	201
المطلب الثالث: أسلوب وطبيعة عمل الوسيط الإداري في الهيئات الثلاث.....	204
الفرع الأول: أساليب ووسائل عمل الأمبودسمان السويدي.....	204
الفرع الثاني: طبيعة ووسائل عمل الوسيط الإداري(المواق) في المغرب وتونس.....	208
1. أساليب عمل الوسيط الإداري في المغرب.....	208
2. أساليب عمل الموفق الإداري في تونس.....	210
المبحث الثاني: الأداء الوظيفي للوسيط الإداري وأسلوب عمله.....	217
المطلب الأول: المهام الثانوية والموضوعية لعمل الوسيط الإداري.....	217
الفرع الأول: الحدود الثانوية لتدخلات الوسطاء في التجارب الثلاث.....	218
1. الحدود الثانوية في عمل المفوض البرلماني.....	218
2.الحدود الثانوية لأداء الوسيط المغربي والتونسي.....	222
الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لأداء الوسطاء(الأمبودسمان) في التجارب الثلاث.....	228
1-من حيث مبدأ المسائلة والرقابة.....	228
أ.حدود رقابة الأمبودسمان للتوظيف العمومي.....	228
ب.أداء الوسيط الإداري(الموفق) من خلال منازعات التوظيف العمومي.....	233

2. من حيث المجال الاستراتيجي.....241

أ. الدور الرقابي الذي يمارسه الأمبودسمان على القوات المسلحة.....241

ب. المجال الاستراتيجي لمؤسسة الوسيط الإداري والموفق الإداري.....244

الخاتمة.....ق-ي

قائمة المصادر المراجع.....283-255

الملخص.....

فهرس الموضوعات.....

فهرس الجداول.....

فهرس الأشكال.....

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	توسع الأمبودسمان في الدول الأسكندنافية	37
02	إنتشار نظام الأمبودسمان خارج النسق الأسكندنافي	45
03	إنتقال نموذج الوسيط الإداري للمغرب وتونس	50
04	تحديد أوجه الشبه والإختلاف بين العوامل السياسية المؤثرة على الإدارة العامة في كل من المغرب وتونس	94
05	تحديد أوجه الشبه والإختلاف بين العوامل الإقتصادية المؤثرة على الإدارة العامة بين المغرب وتونس	111
06	التجسيد الدستوري والإداري المحدث لنظام الوسيط الإداري في التجارب الثلاث.	133
07	أوجه الشبه والإختلاف بين مؤسسة الوسيط الإداري في المغرب وتونس وفق مؤشرات التنظيم الإداري	155
08	مقارنة الوسيط الإداري في المغرب وتونس وعلاقتهم مع الإدارة والمواطن	186

198	توزيع ملفات خارج الاختصاص المتعلقة بحفظ الطلب مقارنة بين 2017-2020.	09
210	عدد المتصلين والعارضين لدى مصالح التوفيق من سنة 2016-2021	10
211	مقارنة بين الوسيط المغربي والموفق الإداري التونسي وفق الأساليب والوسائل والصلاحيات المتاحة	11
216	اجمالي الشكاوى المعروضة والمعالجة لدى مؤسسة الأمبودسمان السويدي	12
218	اجمالي الشكاوى المعروضة لدى الوسيط المغربي خلال الفترة الممتدة بين 2016-2021	13
221	يوضح ملخص عمل الموفق وفق اجمالي القضايا المعروضة لديه خلال السنوات الأخيرة	14
222	مقارنة بين الوسيط الإداري في (المغرب-تونس) وتحديد نقاط التشابه والاختلاف بين أدائهما.	15
227	مؤشرات أداء الأمبودسمان للقضايا المعالجة وفق أهم القطاعات خلال الخمس سنوات الأخيرة 2017/2022	16
235	جدول مقارن لتوزيع الملفات المفتوحة حسب القطاعات 2019/2020	17
235	توزيع الملفات المعالجة حسب الهياكل الإدارية خلال السنوات الأخيرة.	18

قائمة الأشكال:

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
150	رسم توضيحي لهيئة الوسيط الإداري في المغرب	01
151	رسم توضيحي للهيكلية الإدارية لمؤسسة الموفق الإداري في تونس	02
211	تطور الإتصال بالموفق الإداري خلال السنوات الخمس الأخير	03
211	تطور الإتصال بالموفق الإداري خلال السنوات الخمس الأخير	04
219	منحى بياني لمؤشر أداء الوسيط الإداري في معالجة القضايا	05
230	تصنيف الشكاوى ضمن التخصص حسب القضايا المهمة	06
236	توزيع الملفات المعالجة من قبل الموفق الإداري بحسب الهياكل الإدارية لسنة 2020	07

المخلص:

يتعلق النطاق العام حول دراسة الوساطة الإدارية (الأمبودسمان) من خلال وظيفة الرقابية على أداء الإدارة العامة، وتحاول الدراسة تبين مسارات وتجارب الوسيط الإداري في كل من (المغرب وتونس) والمقارنة بينهما وفق النموذج الأمبودسمان السويدي، فالهدف من بعث مؤسسات الوساطة الإدارية هو محاربة الخلل الوظيفي الصادر من الإدارة كالأعمال التي يقوم بها المسؤول العام أو الهيئات الإدارية المختلفة، وبالنظر إلى الوظيفة التي يؤديها الوسيط فإن السؤال البحثي لدينا حول مدى إمكانية تعزيز مبادئ الحكامة في كل من المغرب وتونس وبما أن كل دولة وظروفها الخاصة التي أدت إلى إحداثه، حاولنا قياس مؤشرات الأداء وسبل تطويرها خصوصا كون تجربتي الدراسة (المغرب-تونس) حديثة بهذا الجهاز الرقابي، والهدف من هذه الدراسة هو إكتشاف أين هي مواطن قوة وضعف أدائه، ومحاولة والاستفادة من تجربة الأمبودسمان السويدي في سبيل الارتقاء وتحديث هذه المؤسسات، كون مؤسسات الوساطة في المقام الأول هو دعم البناء الحقوقي في كل دولة من خلال ما تنشره هذه المؤسسات من ثقافة حقوق الانسان في مجال محدد ينحصر في العلاقات الإدارية اليومية القائمة بين المواطنين وأجهزة الإدارات المحلية والعمومية. فالحكامة الإدارية والإدارة الرشيدة في الأخير تتطلب الإمتثال للقوانين، والإستجابة بشكل كامل لمتطلبات، وإحتياجات الأفراد داخل المجتمع.

ومن نتائج الدراسة المتوصل إليها أن هذا النظام عندما يكون مستقلا إستقلالا وظيفيا وإداريا فإنه يلعب دورا هاما، في تكريس مبادئ الحقامة الإدارية من خلال الوظيفة الرقابية المسلطة على المؤسسات الإدارية، ومعرفة إن كانت تمتثل لسيادة القانون هذا من جهة، ومن جهة ثانية يساهم في حماية حقوق المواطن من تعسف وتجاوزات الإدارة، وهذا في إطار إصلاح العلاقة بين المواطن وإدارته.

ABSTRACT.
(In English)

The primary objective of the study is to examine administrative mediation (ombudsman), specifically its role in evaluating the effectiveness of public administration. According to the Swedish ombudsman paradigm, the study attempts to compare the routes and experiences of the administrative mediator in both Morocco and Tunisia. The aim of showing administrative mediation institutions is representing in dysfunction administration such as the work performed by the public official or various administrative bodies, and given the function performed by the mediator, our research question is about the extent of its potential promoting the principles of governance in both Morocco and Tunisia, since each country and its special atmosphere, Because mediation institutions primarily support human rights in each country by spreading a human rights culture in a specific area limited to the daily administrative relations, we tried to measure performance indicators and develop them to find where the strengths and weaknesses of its performance are. We also took advantage of the experience of the Swedish Ombudsman in order to highly qualify these institutions. Last but not least, administrative governance calls for adherence to the law as well as complete consideration of the demands and wants of community members. One of the findings of the study is that, in the context of reforming administrative governance, when this system is functionally and administratively independent, it plays a significant role in enhancing the principles of administrative governance through the supervisory

function given to administrative institutions, determining whether they are representative in law on the one hand, and helping to protect the rights of citizens from administrative abuses on the other.

ABSTRAIT.

(En Français)

L'objectif principal de l'étude est d'examiner la médiation administrative (ombudsman), en particulier son rôle dans l'évaluation de l'efficacité de l'administration publique. Selon le paradigme de l'ombudsman suédois, l'étude tente de comparer les parcours et les expériences du médiateur administratif au Maroc et en Tunisie. dans le but de montrer que les institutions de médiation administrative représentent dans les dysfonctionnements de l'administration tels que le travail effectué par l'agent public ou divers organes administratifs, et compte tenu de la fonction exercée par le médiateur, notre question de recherche porte sur l'étendue de son potentiel de promotion des principes de gouvernance tant au Maroc qu'en Tunisie, puisque chaque pays et son ambiance particulière, Parce que les institutions de médiation soutiennent avant tout les droits de l'homme dans chaque pays en diffusant une culture des droits de l'homme dans un domaine spécifique limité aux relations administratives quotidiennes, nous avons essayé de mesurer des indicateurs de performance et de les développer pour trouver où sont les forces et les faiblesses de sa performance. Nous avons également profité de l'expérience du médiateur suédois pour qualifier hautement ces institutions. Enfin et surtout, la gouvernance administrative exige le respect de la loi ainsi qu'une prise en compte complète des demandes et des désirs des membres de la communauté. L'un des constats de l'étude est que, dans le cadre de la réforme de la gouvernance administrative, lorsque ce système est fonctionnellement et administrativement indépendant, il joue un rôle significatif dans le renforcement des principes

de gouvernance administrative à travers la fonction de tutelle dévolue aux institutions administratives, déterminant s'ils sont représentatifs en droit d'une part, et contribuent à protéger les droits des citoyens contre les abus administratifs d'autre part.